

# Der Basler Arbeitsrappen

Eine Studie zur Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik  
regionaler Körperschaften

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften  
der Philosophisch-Historischen Fakultät  
der Universität Basel

vorgelegt von

JACQUES STOHLER

von MuttENZ (Baselland)

1957



# Der Basler Arbeitsrappen

Eine Studie zur Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik  
regionaler Körperschaften

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften  
der Philosophisch-Historischen Fakultät  
der Universität Basel



vorgelegt von

JACQUES STOHLER

von Muttenez (Baselland)

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät  
auf Antrag des Herrn Prof. Dr. Edgar Salin  
Basel, den 31. Juli 1956

*Prof. Dr. Harald Fuchs, Dekan*

Die vorliegende Arbeit erscheint gleichzeitig in einer Buchhandelsausgabe  
als Band Nr. 30 der Sammlung «Staatswissenschaftliche Studien»  
des Polygraphischen Verlags, Zürich

## MEINEN ELTERN

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Vorwort . . . . .                                                                                                | 5  |
| Einleitung. Die dreißiger Jahre . . . . .                                                                        | 7  |
| I. Allgemeine Entwicklung . . . . .                                                                              | 7  |
| II. Die schweizerische Entwicklung . . . . .                                                                     | 15 |
| A. <i>Die Basler Wirtschaft in der Depression</i>                                                                |    |
| 1. Kapitel. Der Konjunkturverlauf . . . . .                                                                      | 21 |
| I. Eine Maßzahl der globalen Produktion . . . . .                                                                | 21 |
| II. Schwankungen des Arbeitsangebotes und des Beschäftigungsgrades . . . . .                                     | 23 |
| III. Die Entwicklung des persönlichen Einkommens. Der Konjunkturverlauf in<br>Basel und in der Schweiz . . . . . | 25 |
| 2. Kapitel. Die Struktur der Basler Wirtschaft . . . . .                                                         | 32 |
| I. Gliederung der Beschäftigung und des Arbeitsangebotes . . . . .                                               | 32 |
| II. Interne und externe Märkte . . . . .                                                                         | 35 |
| 3. Kapitel. Die Depression und die einzelnen Wirtschaftszweige . . . . .                                         | 39 |
| B. <i>Der Arbeitsrappen</i>                                                                                      |    |
| 1. Kapitel. Das beschäftigungspolitische Programm von 1936 . . . . .                                             | 49 |
| I. Öffentliche Ausgaben, ihre Bestimmung und Finanzierung . . . . .                                              | 50 |
| 1. Die zusätzlichen Ausgaben . . . . .                                                                           | 50 |
| 2. Voraussetzungen und Methode der Finanzierung . . . . .                                                        | 52 |
| 3. Ausführende Organe und ihre wirtschaftliche Funktion . . . . .                                                | 56 |
| II. Lohn- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen . . . . .                                                         | 58 |
| 1. Der Gesamtarbeitsvertrag als institutioneller Rahmen der Lohnbildung . . . . .                                | 59 |
| 2. Neue Voraussetzungen der Lohnbildung in der Basler Bauindustrie . . . . .                                     | 61 |
| 3. Die Sicherung der Lohnflexibilität . . . . .                                                                  | 63 |
| III. Diskriminierung gegen externe und unsoziale Anbieter . . . . .                                              | 65 |
| 1. Diskriminierung als Ausdruck von Gruppeninteressen . . . . .                                                  | 66 |
| 2. Präferenzbehandlung interner Arbeitnehmer und Firmen . . . . .                                                | 67 |
| 3. Ordnungspolitische Maßnahmen. Berücksichtigung des Preiseffektes der<br>indirekten Lohnpolitik . . . . .      | 70 |
| 4. Diskriminierung gegen unsoziale Arbeitgeber und Erweiterung der lohn-<br>politischen Einflußsphäre . . . . .  | 72 |
| 2. Kapitel. Die Durchführung . . . . .                                                                           | 74 |
| I. Modifikationen der gesetzlichen Grundlagen . . . . .                                                          | 74 |
| II. Politische Vorstöße gegen das Programm . . . . .                                                             | 75 |
| III. Änderungen der konjunkturellen Situation . . . . .                                                          | 77 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. Die Realisierung des Programms . . . . .                                        | 81  |
| 1. Höhe und Zusammensetzung der Ausgaben . . . . .                                  | 81  |
| 2. Ein konjunkturpolitisches Budget . . . . .                                       | 87  |
| 3. Der direkte Beschäftigungseffekt des Programms . . . . .                         | 90  |
| 4. Die Kreditgewährung aus Mitteln des Arbeitsrappenfonds . . . . .                 | 90  |
| C. <i>Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik</i>                           |     |
| 1. Kapitel. Die grundsätzliche Frage der Beschäftigungstheorie . . . . .            | 95  |
| I. Der «klassische Automatismus» und die Kritik . . . . .                           | 95  |
| 1. Der Zinsmechanismus . . . . .                                                    | 95  |
| 2. Lohn- und Preisflexibilität (der Preismechanismus) . . . . .                     | 100 |
| II. Die Theorie des «Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung» . . . . .               | 101 |
| 1. Determinanten des Einkommens . . . . .                                           | 101 |
| 2. Determinanten der Beschäftigung . . . . .                                        | 107 |
| 3. Die Rolle flexibler Löhne und Preise . . . . .                                   | 110 |
| 2. Kapitel. Wirtschaftspolitische Konsequenzen . . . . .                            | 114 |
| I. Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik . . . . .                                | 116 |
| II. Probleme der praktischen Anwendung . . . . .                                    | 119 |
| 1. Grenzen der Multiplikatoranalyse . . . . .                                       | 120 |
| 2. Probleme der Produktionsstruktur . . . . .                                       | 121 |
| 3. Kapitel. Die Basler Maßnahmen im Lichte der Theorie . . . . .                    | 123 |
| I. Theoretische Erkenntnisse und wirtschaftspolitische Konsequenzen . . . . .       | 123 |
| II. Der Arbeitsrappen als konjunkturpolitischer Sonderfall . . . . .                | 130 |
| D. <i>Elemente einer Theorie der lokalen Beschäftigungspolitik</i>                  |     |
| 1. Kapitel. Zur Problemstellung . . . . .                                           | 133 |
| 2. Kapitel. Die mutmaßliche Stärke sekundärer Effekte der lokalen Politik . . . . . | 139 |
| I. Methode und grundlegende Annahmen . . . . .                                      | 139 |
| II. Das Modell . . . . .                                                            | 145 |
| III. Quantitative Analyse . . . . .                                                 | 155 |
| 3. Kapitel. Das Problem der Finanzierung . . . . .                                  | 160 |
| I. Definitionen . . . . .                                                           | 160 |
| II. Möglichkeiten der Finanzierung . . . . .                                        | 160 |
| 1. Finanzierung aus dem Ertrag von Anleihen . . . . .                               | 161 |
| 2. Finanzierung aus Reserven . . . . .                                              | 162 |
| 3. Finanzierung aus laufenden Einnahmen . . . . .                                   | 163 |
| III. Die «Fundierung» der Anleihe . . . . .                                         | 163 |
| IV. Die Grenzen der lokalen Schuld . . . . .                                        | 167 |
| 4. Kapitel. Die kombinierte Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen . . . . .           | 170 |
| I. Die «Aktionsparameter» der lokalen Beschäftigungspolitik . . . . .               | 170 |
| II. Die kombinierte Wirkung von Ausgaben- und Einnahmenvariationen . . . . .        | 172 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis . . . . .                                         | 176 |

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist in vier Abschnitte gegliedert. Im ersten Abschnitt wird die konjunkturelle Ausgangssituation der Basler Beschäftigungspolitik in den dreißiger Jahren untersucht. Im zweiten Teil werden das 1936 in Basel aufgestellte Programm und seine Durchführung beschrieben. Der dritte Abschnitt enthält eine Untersuchung der klassischen und der modernen Beschäftigungstheorie einerseits und der mit den beiden Theorien vereinbaren wirtschaftspolitischen Maßnahmen andererseits sowie eine Darstellung des Basler Programms im Lichte der Theorie. Schließlich wird im letzten Abschnitt der Versuch unternommen, die Ergebnisse, die aus dem Vergleich von Politik und Theorie folgen, zu erklären und einige «Elemente einer Theorie der lokalen Beschäftigungspolitik» herauszukristallisieren.

Die Ausführungen des dritten Abschnitts finden sich, in anderer Formulierung, bei verschiedenen Autoren (mit Ausnahme der Bemerkungen über die Determinanten der Beschäftigung). Ich habe mich aber bemüht, eine Zusammenfassung bereits erarbeiteter Erkenntnisse zu geben, weil diese Ausführungen als Grundlage der Schlußfolgerungen dienen.

Das Thema der Basler Beschäftigungspolitik in den dreißiger Jahren konnte grundsätzlich sehr verschieden behandelt werden. Die nächstliegende Möglichkeit wäre gewesen, rein deskriptiv an die Untersuchung heranzugehen. Oder aber es bestand die Möglichkeit, von der ich Gebrauch zu machen versuchte, das Problem der Depressionsbekämpfung in einem kleinen Stadtkanton allgemein zu formulieren und von der Theorie her eine Rekonstruktion der Datenkonstellation vorzunehmen, der sich Prof. Salin, Dr. h. c. Bohny und Dr. h. c. Bollinger im Jahre 1936 gegenüber sahen. Der erste Weg hätte mit einiger Sicherheit zu den Basler Problemen von 1936 geführt, aber wahrscheinlich nicht in jedem Fall zu den grundsätzlichen Schwierigkeiten. Die zweite Methode liefert zwar die Probleme in einer allgemeinen, von historischen Zufälligkeiten bereinigten Form, aber sie läßt – wenigstens im Rahmen einer Dissertation – einen ungelösten Restbestand übrig. Dieser zeigt sich meist in Gestalt von «Annahmen», die es ermöglichen, eine Schwierigkeit zu bändigen, manchmal allerdings, indem sie auf ein wenig lebensechtes Ausmaß reduziert wird.

Mein Dank gilt in erster Linie Herrn Prof. Dr. Edgar Salin, dessen Werk Thema dieser Arbeit ist. Das Vertrauen, das er dem Verfasser entgegenbrachte, die Möglichkeit freier Gestaltung, die sich daraus ergab, und viele wertvolle Anregungen schufen ein sehr angenehmes Arbeitsklima. Zu Dank verpflichtet bin ich auch den Herren Dr. A. W. H. Phillips von der London School of Economics und Dr. Werner Meyer, Wirtschaftsredaktor der National-Zeitung, deren Kenntnisse und Freude an der theoretischen Diskussion oft sehr nützlich und immer anregend waren.

Für die Unterstützung des Drucks dieser Arbeit möchte ich auch an dieser Stelle den Herren des Arbeitsbeschaffungsrates und vor allem Herrn Direktor Dr. h. c. H. Küng meinen herzlichsten Dank aussprechen.

# Einleitung

## *Die dreißiger Jahre*

Wirtschaftspolitik wird jeweils in einem geschichtlichen Zeitabschnitt gemacht. Im Gegensatz zu theoretischen Modellen können wirtschaftspolitische Maßnahmen nur unter Berücksichtigung ihrer besonderen historischen Voraussetzungen verstanden werden. Einige charakteristische Züge der «Großen Depression» werden deshalb einleitend in Erinnerung gerufen.

### I. Allgemeine Entwicklung

Ausgangspunkt der Untersuchung seien zwei Definitionen:

«Unter Konjunkturzyklen verstehen wir Schwankungen des Produktionsvolumens und des Beschäftigungsgrades<sup>1</sup>.»

«The business cycle is what happens to the level of income and employment if there is no full-employment policy<sup>2</sup>.»

Der wirtschaftspolitisch-dogmatische Aspekt der zweiten Definition wird später diskutiert. Wichtig ist hier, daß in den beiden Definitionen insgesamt drei interdependente Größen mit dem Konjunkturzyklus in Zusammenhang gebracht werden: Produktionsvolumen, Beschäftigungsgrad und Volkseinkommen. Gerade für eine fragmentarische Darstellung des Konjunkturverlaufs sind dies die aufschlußreichsten Variablen. Sie wurden soeben als interdependent bezeichnet. Während alle wirtschaftlichen Variablen grundsätzlich interdependent sind, ist der Verwandtschaftsgrad der drei erwähnten ein besonderer. «Zyklisch verändern sich die drei Größen parallel, wenn auch ihre Trendbewegungen unter veränderlichen Voraussetzungen verschieden sein können<sup>3</sup>.»

Im Hinblick auf die Entwicklung dieser drei Variablen und auch in bezug auf die Gründe dieser Entwicklung ist die Depression der dreißiger Jahre eine besondere Erscheinung, was ihre Einordnung in die Kategorie «normaler» Konjunkturzyklen als bloß provisorisch erscheinen läßt. So schreibt W. Arthur Lewis<sup>4</sup>: «Die Depression, die 1929 begann, war nicht eine milde ‚recession‘, sondern die größte Krise der jüngeren Vergangenheit, sowohl wegen ihrer Intensität als auch wegen ihrer Dauer.» Und Hansen ist noch präziser: «When, however, it is said, that the

<sup>1</sup> Vgl. *Gottfried Haberler*, Bemerkungen zum gegenwärtigen Stand der Konjunkturtheorie (als Anhang aus der *Amonn-Festschrift* abgedruckt in der zweiten deutschen Auflage von: *Prosperität und Depression*, p. 535, Zürich/Tübingen 1955).

<sup>2</sup> *Abba P. Lerner*, *The Economics of Employment*, p. 307, New York 1951.

<sup>3</sup> *Alvin H. Hansen*, *Fiscal Policy and Business Cycles*, p. 15, New York 1941.

<sup>4</sup> *Economic Survey 1919–1939*, 3. Auflage, p. 52, London 1953. Die Ausführungen dieses einleitenden Kapitels stützen sich weitgehend auf die Angaben von *Lewis*.

Great Depression was a unique phenomenon, something else is meant than the ordinary degree of variation in duration and depth which we find from cycle to cycle<sup>5</sup>.»

Die folgende kurze Schilderung der dreißiger Jahre beruht auf der Voraussetzung, daß die Vereinigten Staaten das geographische Zentrum der Depression waren. Diese Voraussetzung macht auch Lewis, wenn er schreibt: «Die meisten Ereignisse können als Folge der amerikanischen Kontraktion erklärt werden, während diese selber nur intern erklärt werden kann<sup>6</sup>.» Die Annahme wird hier einfach als Arbeitshypothese übernommen. Immerhin sind einige bedeutsame Tatsachen anzuführen, die mit der Voraussetzung im Einklang stehen. Zunächst wurde das offensichtlichste Signal für den Zusammenbruch (der Kurssturz an der Börse) in New York gegeben. Vor allem aber legen die Größenverhältnisse in Produktion und Außenhandel den Schluß nahe, daß die Vereinigten Staaten der übrigen Welt wohl starke Impulse erteilen können, selber jedoch nicht im gleichen Ausmaß externen Impulsen ausgesetzt sind. Die geographische Verkettung von Ursache und Wirkung läßt sich beim Eintreten einer internationalen Depression weit eher als einseitige Beziehung zwischen einer amerikanischen Störung und depressiven Folgen in der übrigen Welt interpretieren, denn als Wechselbeziehung zwischen verschiedenen Regionen mit autonomen Störungsherden. So betrug der Anteil der USA an der industriellen Produktion der wichtigsten 24 Länder im Jahre 1929 ungefähr 46 %. Der amerikanische Anteil am Verbrauch von neun Hauptrohstoffen machte im gleichen Jahr 39 % des Gesamtkonsums der wichtigsten Länder aus.

Wenn auf den außergewöhnlichen Charakter der Großen Depression hingewiesen wurde, so ist dieser also zunächst am *amerikanischen Beispiel* zu verifizieren. Die Schwankungen der oben erwähnten drei Variablen erfolgten in den dreißiger Jahren zwar nicht vollständig, aber nahezu parallel<sup>7</sup>.

#### *Einkommen, Produktion und Beschäftigung in den USA, 1929–1939*

|                                                     | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|-----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Industrieproduktion, ohne Bauindustrie (1937 = 100) | 97   | 81   | 66   | 51   | 61   | 66   | 77   | 91   | 100  | 79   | 96   |
| Beschäftigung, ohne Landwirtschaft (1937 = 100)     | 101  | 95   | 86   | 76   | 76   | 84   | 87   | 94   | 100  | 94   | 99   |
| Volkseinkommen zu Faktorkosten (Milliarden Dollar)  | 87   | 77   | 60   | 43   | 42   | 50   | 54   | 70   | 71   | 66   | 73   |

<sup>5</sup> Fiscal Policy and Business Cycles, p. 13.

<sup>6</sup> Economic Survey, p. 52.

<sup>7</sup> Quellen: Industrieproduktion: United Nations, Statistical Yearbook 1948, p. 117. Beschäftigung: United Nations, op.cit. p. 80. Volkseinkommen 1929–1938: United Nations, Statistics of National Income and Expenditure. New York, August 1953. Volkseinkommen 1939: United Nations, Statistical Yearbook 1949–50, p. 407.

Die Zahl der Arbeitslosen betrug im Jahre 1932, dem Tiefpunkt der Depression, ungefähr 15 Millionen<sup>8</sup>.

Nach 1932 ist eine langsame Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten. Dieser – sehr zögernde – Aufschwung wird 1937/38 durch einen neuen «Slump» unterbrochen. Wenn die Periode als ganzes somit auch bloß unvollkommen mit dem Ausdruck «Große Depression» charakterisiert werden kann, so wird durch die Bezeichnung doch angedeutet, daß das Niveau der Aktivität während des ganzen Jahrzehnts unter demjenigen des Jahres 1929 lag. Deutlich geht dies aus dem Beschäftigungsindex hervor.

Diese Tatsache stellt die Konjunkturtheorie vor ein Problem. In den USA waren seit 1795 insgesamt 17 Konjunkturzyklen zu verzeichnen, oder, in der Terminologie von Schumpeter<sup>9</sup>, «Juglar-Wellen». Die durchschnittliche Dauer betrug 8,35 Jahre<sup>10</sup>. Für die Konjunkturzyklen gilt, laut Tinbergen, daß sie «von endogenen Ursachen hervorgerufen werden<sup>11</sup>.» Es läßt sich mithin ein Modell mindestens der autonomen amerikanischen Wirtschaft konstruieren, das, wenn es nur genügend Strukturgleichungen enthält, unter gegebenen Voraussetzungen Fluktuationen produziert, die dem wirklichen Konjunkturverlauf einigermaßen entsprechen<sup>12</sup>. Die ungewöhnliche Dauer und Intensität der Großen Depression kann dann aber kaum mit dem Ceteris-Paribus-Modell, das eventuell der historischen Wirklichkeit vorangehender Konjunkturzyklen genügt, allein erklärt werden. Anders ausgedrückt: die Depression der dreißiger Jahre wurde nicht nur von Ursachen hervorgerufen, die in der Theorie als endogen bezeichnet werden. Die dreißiger Jahre sind deshalb nicht *nur* als Abschnitt eines Konjunkturzyklus zu verstehen. Hansen deutet das an der zitierten Stelle an.

Derselbe Autor unternimmt es, eine Erklärung der Stagnation zu suchen. Er geht dabei von der anerkannten These aus, die schon Spiethoff aufgestellt hat, «daß der eigentliche Unterschied der Wechsellagen Aufschwung und Stockung im Gebiet der Güterwelt durch die Veränderungen bei den Gütern des mittelbaren Verbrauchs und bei den *Ertragsgütern* gegeben ist<sup>13</sup>.» Oder, wie Hansen formuliert, «daß Aufschwungs- und Abschwungsbewegung von Einkommen, Produktion und Beschäftigung hauptsächlich durch Fluktuationen des Volumens der realen Investitionen charakterisiert sind<sup>14</sup>.» Die «realen» – im Gegensatz zu den «finanziellen» – Investitionen sind gleich den Ausgaben für laufend produzierte Kapitalgüter<sup>15</sup>. Diese Ausgaben erfuhren in den USA während der dreißiger Jahre eine außerordentlich starke Rückbildung. Selbst in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts erreichte

---

<sup>8</sup> Quelle: Economic Survey.

<sup>9</sup> Vgl. Jan Tinbergen, Einführung in die Ökonometrie, Zürich 1952.

<sup>10</sup> Hansen, Fiscal Policy, p. 18.

<sup>11</sup> Tinbergen, op. cit. p. 77.

<sup>12</sup> Vgl. z.B. J. R. Hicks, A contribution to the theory of the trade cycle, Oxford 1951, – einer der letzten einer langen Reihe von Versuchen.

<sup>13</sup> Vgl. neuerdings: Die wirtschaftlichen Wechsellagen, p. 38, Tübingen/Zürich 1955.

<sup>14</sup> Fiscal Policy, p. 15.

<sup>15</sup> Darunter sind zu verstehen: 1. Produktionsgüter, d.h. «Anlagen und Ausrüstung» der «Industrie» im weitesten Sinne; 2. Lager von Rohstoffen, Halb- und Fertigfabrikaten bei den Fabrikanten, Groß- und Kleinhändlern; 3. Dauerhafte Güter im Dienste der Konsumenten, nämlich a) Häuser, b) öffentliche Gebäude usw.

die jährliche Investitionsrate den Durchschnitt der sechs 1929 vorangehenden Jahre nicht.

Drei Determinanten erklären nach Hansen die säkulare Entwicklung des Investitionsvolumens in den Vereinigten Staaten: technologische Faktoren (Erfindungen, Anwendung neuer Verfahren und allgemein die Auswertung des technischen Fortschritts), die Erschließung neuer Gebiete und das Bevölkerungswachstum. In den dreißiger Jahren waren, auf Grund der historischen Konstellation dieser Determinanten, die Bedingungen für das übliche wirtschaftliche Wachstum, d.h. für ein hohes Investitionsvolumen, nicht erfüllt. Im ersten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts hatte die amerikanische Wirtschaft durch die technische Entwicklung starke Impulse erhalten; hauptsächlich von der Motorisierung und Elektrifizierung der Wirtschaft, deren Ausstrahlung sich über die betreffenden industriellen Sektoren hinaus in zahlreichen komplementären Industriezweigen bemerkbar gemacht hatte. Gegen Ende der zwanziger Jahre verlor dieser technologische Impuls langsam an Gewalt, denn: «all new developments finally reach the stage of maturity.»

Das Tempo der technologischen Expansion der amerikanischen Wirtschaft verlangsamte sich also nach 1929 – vorübergehend, aber rapid. Ebenso war die Ära der Erschließung neuer Gebiete damals offensichtlich bereits vorbei. Schließlich war auch der demographische Impuls in den dreißiger Jahren schwächer als im ersten Viertel des Jahrhunderts.

Auch endogene Faktoren beeinflussten natürlich das Investitionsvolumen. Unter den zahlreichen Märkten, die einem speziellen Zyklus unterliegen, ist der Markt der Bauindustrie einer der wichtigsten. Seit 1830 hatte die amerikanische Bautätigkeit deutlich zyklischen Charakter gezeigt. Tinbergen<sup>16</sup> nennt diese Bewegung endogen und gibt als Dauer eines Zyklus 15 Jahre an; Hansen schließt auf einen 17–18jährigen Zyklus<sup>17</sup>. (Beide Angaben beziehen sich auf die USA.) Jede Stockung, die mit einem Wellental des Bauzyklus zusammenfiel, war lang und intensiv. Als Faustregel gilt dabei, daß die wichtigste Determinante der Intensität einer Depression in der Bauindustrie die Amplitude und Dauer des vorangegangenen Hochschwungs ist<sup>18</sup>. Relevant ist dann für die dreißiger Jahre, daß die intensivste Baukonjunktur der amerikanischen Geschichte in die zwanziger Jahre fiel<sup>19</sup>. Die Kontraktion begann in diesem Sektor allerdings bereits 1928.

Psychologische, politische und institutionelle Faktoren sind außerdem zu berücksichtigen. Lewis<sup>20</sup> stellt den Sturz der Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie der Rohstoffpreise im Jahre 1930 in den Vordergrund. Besonders der erstgenannte Preissturz sowie der Fall der Wertpapierkurse lösten eine Bankkrise aus; zwischen 1930 und 1932 wurden über 5000 amerikanische Banken insolvent. Die Schrumpfung des Geldangebotes übte einen scharfen deflationären Effekt aus. Verstärkt wurde dieser durch den deprimierenden Einfluß der Agrar- und Börsen-

---

<sup>16</sup> Ökonometrie, p. 77 und p. 202.

<sup>17</sup> Fiscal Policy, p. 20.

<sup>18</sup> Arthur Smithies, The American Economy in the Thirties, in: Readings in Business Cycle and National Income, p. 54, ed. by A. H. Hansen and R. V. Clemence, London 1953.

<sup>19</sup> Fiscal Policy, p. 24.

<sup>20</sup> Economic Survey, p. 56.

krisen auf die Erwartungen, hauptsächlich aber durch die hohe private Verschuldung der amerikanischen Industrie, der Landwirtschaft und der Haushalte. Die Last nominell fixierter Schulden nahm während des Deflationsprozesses zu und hemmte potentielle Investoren. – Ein besonderes Phänomen darf schließlich unter den psychologischen Faktoren, die den Verlauf der amerikanischen Konjunktur mitbestimmen, nicht unerwähnt bleiben. Die Unternehmer standen im allgemeinen der New-Deal-Politik, «deren antikapitalistische Attitüden ein frostiges Klima für innovatorische Investitionen lieferten<sup>21</sup>», ablehnend gegenüber.

Der Kombination depressiver Elemente wirkte bloß ein einziger «antizyklischer» Impuls entgegen. «The single factor operating in the opposite direction was the expansionary fiscal policy of the federal government<sup>22</sup>.» Obwohl diese expansive Politik der Bundesregierung besonders in den ersten beiden Phasen des New Deal, von 1933 bis 1937, durch zahlreiche Widersprüche gekennzeichnet war und nicht theoretisch begründet wurde, war ihr Nettoeffekt eindeutig positiv, mindestens was die meßbaren Größen anbetrifft. Die expansive Wirkung genügte jedoch, wie aus der Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Einkommen hervorgeht, bei weitem nicht, um die kombinierte Wirkung aller wachstumshemmenden Faktoren zu neutralisieren.

Wird von der Hypothese ausgegangen, daß die Vereinigten Staaten das Zentrum der Depression darstellten, so kommt dem *Mechanismus*, der eine Depression in andere Länder überträgt, ebenso große Bedeutung zu wie den internen Störungsursachen im Depressionszentrum. Eine nähere Analyse der internationalen Wirtschaftsentwicklung der dreißiger Jahre<sup>23</sup> führt allerdings zum Schluß, daß auch bei der Übertragung und Ausbreitung zahlreiche exogene, historisch einmalige und spezifisch nationale Einflüsse zu berücksichtigen sind, daß politische, institutionelle und andere Faktoren auch diesem Abschnitt der Konjunkturgeschichte ein besonderes Gepräge gaben. Gleichzeitig aber läuft ein endogener Prozeß ab, und dieser theoretisch erfaßbare Mechanismus ist kurz zu schildern.

Zwischen der Entwicklung des Volkseinkommens und dem Volumen und Wert des Außenhandels besteht eine gegenseitige Abhängigkeit<sup>24</sup>. Veränderungen des Volkseinkommens lösen im allgemeinen gleichgerichtete Veränderungen der Importe aus. Die Importe eines Landes sind identisch mit den Exporten anderer Länder – deren Exporte verändern sich somit parallel zum Volkseinkommen des Importlandes. Da die Exporte aber eine Determinante des Einkommens des Exportlandes sind, tendieren die Einkommen der Handelspartnerländer dahin, sich in gleicher Richtung zu verändern. Voraussetzung ist, daß keine andern Impulse das Funktionieren dieses Mechanismus beeinträchtigen – Einflüsse, die von stabilisierenden Mechanismen wie unter Umständen dem Goldautomatismus oder von

---

<sup>21</sup> *Smithies*, a. a. O. p. 54.

<sup>22</sup> *Smithies*, a. a. O. p. 59.

<sup>23</sup> Wenn im folgenden von einer internationalen Depression die Rede ist, so ist eine Einschränkung anzubringen. Bereits damals war die Sowjetunion in einer weitgehend unabhängigen Entwicklung begriffen und deshalb konjunkturpolitisch abgeschirmt. Für Japan, dessen Regierung eine inflatorische Politik verfolgte, gilt ähnliches.

<sup>24</sup> Vgl. *Ragnar Nurkse*, *Domestic and International Equilibrium*, in: *The New Economics*, 3. Auflage, p. 264, ed. by Seymour E. Harris, London 1952.

währungs- und handelspolitischen Maßnahmen ausgehen können. Teilweise wird der Einfluß der amerikanischen Kontraktion auf die «übrige Welt» (unter Berücksichtigung der erwähnten geographischen Einschränkung) durch den skizzierten Übertragungsmechanismus erklärt.

Im Jahre 1929 betrug die Summe der amerikanischen Kapitalexporte und Importe 7,4 Milliarden Dollar. Die Summe der amerikanischen Zahlungen schrumpfte bis 1932 um fünf Milliarden auf 32 % des Betrages von 1929<sup>25</sup>. Daraus kann eindeutig der folgende Schluß gezogen werden: «Eine Kontraktion in den USA mußte die übrige Welt in extremem Maße in Mitleidenschaft ziehen<sup>26</sup>». Dies gilt unabhängig von der Konjunkturlage, die vor dem Ausbruch der amerikanischen Depression in den Partnerländern der USA herrschte. Nicht für alle Staaten waren die zwanziger Jahre eine Zeitspanne der Prosperität gewesen. England litt unter einer Exportkrise und verzeichnete während des ganzen Jahrzehnts eine Arbeitslosigkeit von 10 bis 11 % des Arbeitsangebotes. Deutschland trat erst im Jahre 1926 in eine bis 1928 anhaltende Prosperitätsphase ein, wobei der Aufschwung weitgehend durch Kapitalimporte finanziert wurde. Schätzungsweise 40 % der deutschen Verschuldung gegenüber dem Ausland beruhten auf kurzfristigen Krediten; die deutsche Wirtschaft war deshalb externen Störungen gegenüber besonders anfällig<sup>27</sup>.

Damit sind auch die internationalen Kapitalbewegungen erwähnt worden – die zweite Möglichkeit der Übertragung interner Störungen. Nicht nur die Gütertransaktionen, auch die Kapitaltransaktionen übten in den dreißiger Jahren einen destabilisierenden Effekt aus. Das wichtigste Gläubigerland waren Ende der zwanziger Jahre die Vereinigten Staaten; die wichtigste Schuldernation war Deutschland. Schon 1928 begannen die amerikanischen Kapitalgeber ihre kurzfristigen Mittel aus Deutschland zurückzuziehen. Die politische Entwicklung in Deutschland löste 1930 einen weiteren Rückzug der amerikanischen Kapitalien aus, und die deutsche Wirtschaft glitt schließlich, nachdem sie bereits 1928 den oberen Wendepunkt überschritten hatte, in die Depression ab.

Außer der amerikanischen Kontraktion und dem Problem der Übertragung von Störungen sind drei Aspekte der Großen Depression zu berücksichtigen: das Sinken der Rohstoffpreise, der sich ausbreitende Protektionismus und die internationale Währungskrise.

Abgesehen von Deutschland waren Ende der zwanziger Jahre die Hauptschuldnerländer meist Rohstoffproduzenten. Der Zerfall der Rohstoffpreise<sup>28</sup> auf den Weltmärkten beeinflusste die Zahlungsbilanzen dieser extern verschuldeten Länder besonders ungünstig. 1929/30 sahen sich deshalb zahlreiche Rohstoffländer zur Abwertung gezwungen (so Ungarn, Argentinien, Brasilien, Australien und Neuseeland). Die Bedeutung des amerikanischen Rohstoffmarktes ist bereits erwähnt worden. Die Depression, die unmittelbar nach 1929 die Rohstoffländer

---

<sup>25</sup> United States Department of Commerce: *The United States in the World Economy*, p. 6.

<sup>26</sup> *Economic Survey*, p. 57.

<sup>27</sup> Schätzung aus *Economic Survey*, p. 41.

<sup>28</sup> Der Index der Preise international gehandelter Rohstoffe fiel von 1929 bis 1932 um 56 %, verglichen mit einem Rückgang des Indexes der Fertigfabrikate um 37 %.

besonders rasch und intensiv erfaßt hatte, wurde jetzt auch von letzteren auf die nichtamerikanischen Industrieländer übertragen. Die Kontraktion des Welthandelsvolumens war deshalb sehr ausgeprägt. Sie wird durch die Rückbildung der nationalen Einkommen nur teilweise erklärt. Die Synchronisation wirtschaftlicher Fluktuationen in verschiedenen Ländern kommt durch die Parallelbewegung von Einkommen und Importen zustande. Die Reaktion auf diesen Kontraktionsprozeß bestand in den dreißiger Jahren im Übergang zu einem verschärften Protektionismus. Nach dem Inkrafttreten des amerikanischen Hawley-Smoot Tariff im Jahre 1930 wurden zunächst allgemein die Zollsätze erhöht. 1937, das heißt nach der Überwindung der schärfsten Depression, hatte sich die Weltproduktion im allgemeinen besser erholt als der Außenhandel<sup>29</sup>.

*Welthandel und Weltproduktion, 1929–1937*

|                          | 1929 | 1932 | 1937 |
|--------------------------|------|------|------|
| Nahrungsmittel           |      |      |      |
| Welthandel . . . . .     | 100  | 89   | 93,5 |
| Weltproduktion . . . . . | 100  | 100  | 108  |
| Rohstoffe                |      |      |      |
| Welthandel . . . . .     | 100  | 81,5 | 108  |
| Weltproduktion . . . . . | 100  | 74   | 116  |
| Fabrikate                |      |      |      |
| Welthandel . . . . .     | 100  | 89,5 | 87   |
| Weltproduktion . . . . . | 100  | 70   | 120  |

Zu den bereits erwähnten destabilisierenden Elementen kam ein weiteres. 1931 brach, zunächst in Österreich verursacht durch den Rückzug französischer Kapitalien, eine internationale Währungskrise aus. Auch das Vertrauen in die deutsche Währungsposition war erschüttert, so daß ein neuer «Run» auf die Währungsreserven einsetzte. Schließlich mußte Deutschland im August 1931 ein Moratorium gewährt werden. Von Deutschland sprang die Vertrauenskrise auf Großbritannien über, dessen ausländische Guthaben teilweise durch Moratorien blockiert waren. Im September 1931 stellten die britischen Behörden die Goldzahlungen ein und werteten das Pfund ab. Die Auswirkungen dieser Maßnahme waren gewaltig; zahlreiche Länder folgten dem britischen Beispiel. Es bildeten sich drei währungspolitische Blöcke: Goldblock, Sterlingblock und eine Gruppe von Ländern, deren Währung weder zum Gold noch zu einer bestimmten nationalen Währung in einer fixen Relation stand. Die wichtigsten Mitglieder des Goldblocks waren unmittelbar nach der britischen Abwertung die Vereinigten Staaten, Deutschland, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Italien, Polen und die Schweiz. Deutschland versuchte, seine Reserven mittels deflatorischer Maßnahmen und der Devisenbewirtschaftung zu sichern, und zahlreiche andere Staaten – natürlich besonders die Goldblock-

<sup>29</sup> Quelle: Economic Survey, p. 58.

länder – sahen sich zu ähnlichen Maßnahmen gezwungen. Im Zuge der Reflationspolitik, welche die amerikanische Regierung in der ersten Phase des New Deal durchzuführen versuchte, gingen die USA im April 1933 zur Politik fluktuierender Wechselkurse über. Der Dollarkurs wurde erst anfangs 1934 wieder stabilisiert.

Die im allgemeinen Ende 1932 einsetzende konjunkturelle Erholung machte außerordentlich langsame Fortschritte. Eine Ausnahme stellte Deutschland dar. Die Rüstungskonjunktur hob die deutsche Wirtschaft relativ früh auf ein Vollbeschäftigungsniveau. Auch in Frankreich ging die Arbeitslosigkeit bis im Jahre 1937 anhaltend zurück, während paradoxerweise das Produktionsvolumen der Industrie nicht über 80 % des Standes von 1929 anstieg. Die Repatriierung ausländischer Arbeitskräfte, eine Verkürzung der Arbeitszeit sowie Strukturveränderung in der französischen Wirtschaft (Re-Agrarisierung) erklären diese Diskrepanz. In den Vereinigten Staaten dagegen wurden noch im Aufschwungsjahr 1937 über 5 Millionen, in Großbritannien über 1 Million Arbeitslose gezählt.

Die Produktionsindizes zahlreicher Länder, vor allem der USA, zeigten von 1937 auf 1938 eine erneute Kontraktion an. Die Gründe dieses «Slumps» inmitten eines zögernden Aufschwungs sind nicht eindeutig festzustellen; wenigstens gehen die Ansichten verschiedener Autoren darüber auseinander («inventory recession» nach Hansen und Smithies; Versuch der amerikanischen Regierung, das Budget ins Gleichgewicht zu bringen, laut Lewis).

Die folgende Tabelle, in der die Produktionsindizes verschiedener Staaten einander gegenübergestellt werden, soll die Entwicklung in den einzelnen Ländern beleuchten. Die amerikanischen Daten wurden bereits angegeben<sup>30</sup>.

*Industrieproduktion, 1929–1939 (ohne Bauindustrie)*  
1937 = 100

|      | Kanada | Großbritannien | Frankreich | Deutschland | Belgien | Österreich | Tschechoslowakei | Holland | Schweden |
|------|--------|----------------|------------|-------------|---------|------------|------------------|---------|----------|
| 1929 | 86     | 81             | 122        | 86          | 103     | 94         | 104              | 89      | 66       |
| 1930 | 74     | .              | 122        | 76          | 91      | 80         | 93               | 88      | 68       |
| 1931 | 64     | .              | 106        | 62          | 83      | 66         | 84               | 82      | 64       |
| 1932 | 57     | 68             | 90         | 50          | 71      | 58         | 66               | 75      | 59       |
| 1933 | 61     | .              | 98         | 56          | 74      | 59         | 63               | 80      | 61       |
| 1934 | 74     | .              | 92         | 71          | 75      | 66         | 69               | 82      | 73       |
| 1935 | 81     | .              | 88         | 82          | 85      | 75         | 73               | 83      | 82       |
| 1936 | 91     | .              | 95         | 91          | 89      | 81         | 83               | 88      | 89       |
| 1937 | 100    | 100            | 100        | 100         | 100     | 100        | 100              | 100     | 100      |
| 1938 | 95     | 94             | 92         | .           | 81      | .          | .                | 101     | 101      |
| 1939 | 101    | .              | .          | .           | 86      | .          | .                | 112     | 110      |

<sup>30</sup> Zusammengestellt aus: United Nations, Statistical Yearbook 1948, p. 117 ff. Großbritannien: Economic Survey, p. 69 (umgerechnet auf 1937). Frankreich und Deutschland: inkl. Bauindustrie. Deutschland ab März 1935 inkl. Saar. Österreich: Index von 11 Grundstoffen.

Die Fluktuationen waren in den europäischen Ländern mit Ausnahme Deutschlands weniger heftig als in den USA. Im allgemeinen aber war der «Aufschwung», der in den meisten Ländern nach 1932 einsetzte, kein spektakulärer. Besonders deutlich ersichtlich ist dies aus dem Beschäftigungsindex<sup>31</sup>.

## II. Die schweizerische Entwicklung

Der schweizerische Konjunkturverlauf stimmt nicht genau mit der sehr einheitlichen Bewegung in den meisten andern Ländern überein. Zunächst war der konjunkturelle Niedergang vor 1931 relativ mild. Das Jahr 1932 stellte sodann für die Schweiz nicht den unteren Wendepunkt in der Entwicklung dar, sondern den Anfang einer Stagnationsperiode, deren Tiefpunkt in das Jahr 1936 fiel. Im Herbst 1936 setzte endlich die Erholung ein. Der internationale Konjunktureenbruch von 1937/38 erfaßte nur einzelne Sektoren der schweizerischen Wirtschaft. Das konjunkturelle Niveau von 1939 lag auch in der Schweiz beträchtlich unterhalb demjenigen von 1929.

Weit eher als für eine Gruppe von Ländern läßt sich für ein einzelnes Land eine sinnvolle Analyse auf der Grundlage der Unterscheidung von «Impulsen» und «Übertragungsmechanismus» durchführen. Die Art und Weise der Übertragung oder «Propagation<sup>32</sup>» von Impulsen wird durch die wirtschaftliche Struktur des betreffenden Landes bestimmt. Der Übertragungsmechanismus ist, im Gegensatz zum Impuls, kein kurzfristig veränderliches Element des Systems. Als eigentliche Ursache der Schwankungen sind deshalb die Impulse anzusehen, wenn auch *zyklische* Schwankungen nur durch die kombinierte Wirkung von Impulsen und Propagationsmechanismus zustande kommen.

Besonders praktisch ist diese Unterscheidung, wenn sie auf eine Analyse des schweizerischen Konjunkturverlaufs angewandt wird, kann doch eine der wichtigsten Determinanten in diesem Fall eindeutig den Impulsen zugeordnet werden, nämlich das Exportvolumen. Da dieser Impuls definitionsgemäß seinen Ursprung außerhalb der Schweiz hat, wird damit gleichzeitig der unselbständige Charakter des schweizerischen Konjunkturverlaufs hervorgehoben. *Die Variationen des Exportvolumens und des Exportwertes erklären jedoch die schweizerische Entwicklung nur unvollständig.* So sind beispielsweise für die Rückbildung zwischen 1932 und 1936 andere Faktoren ausschlaggebend, da der Wert der Exporte in dieser Zeitspanne nahezu stationär blieb. Es liegt nahe, die Ursache jener Kontraktion bei demjenigen destabilisierenden Element zu suchen, das bereits in der Betrachtung der amerikani-

<sup>31</sup> Vgl. die Angaben der United Nations, in: Yearbook 1948.

<sup>32</sup> Diese Methode der Analyse konjunktureller Fluktuationen geht zurück auf *Knut Wicksell*. Sie wurde in moderner theoretischer Form entwickelt von *Ragnar Frisch*. Vgl. *Propagation Problems and Impulse Problems in Dynamic Economics*, in: *Economic Essays in Honor of Gustav Cassel*, London 1933, p. 171: «If a cyclical variation is analysed... we have to distinguish between two fundamental problems: first, the propagation problem; second, the impulse problem. The propagation problem is the problem of explaining by the structural properties of the swinging system what the character of the swings would be in case the system was started in some initial situation.»

schen Entwicklung in den Vordergrund gestellt wurde, nämlich bei den Investitionsausgaben. Da keine statistischen Angaben über die schweizerischen Investitionen jener Periode vorliegen, müssen andere Reihen herangezogen werden.

Ein großer Teil der Ausgaben für Kapitalgüter strömt in den Sektor der Bauindustrie. Wird ein durchschnittlicher Anteil der heimischen Bruttoinvestitionen am Volkseinkommen von 20 % als repräsentativ betrachtet, so lassen sich für die zehn Jahre 1929 bis 1938 durchschnittliche Investitionsausgaben von 1,44 Milliarden Franken pro Jahr errechnen. Während der gleichen Periode beliefen sich die durchschnittlichen Bruttoausgaben im Bausektor auf 1,17 Milliarden Franken pro Jahr. Nach dieser groben Schätzung betrug somit der Anteil der Bauinvestitionen an den gesamten Binnenausgaben für Kapitalgüter 80 %. Wenn auch der errechnete Prozentsatz wenig stabil ist<sup>33</sup>, so ist doch eindeutig, daß die Ausgaben im Bausektor einen großen Teil der gesamten schweizerischen Investitionen ausmachen<sup>34</sup>.

Die entscheidende Rolle der Exportindustrie und der Bauwirtschaft für die schweizerische Entwicklung wird im allgemeinen anerkannt<sup>35</sup>. Besonders deutlich wird der enge Zusammenhang zwischen Exporten und Bautätigkeit einerseits und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung anderseits, wenn die Werte der beiden hier als «Impulse» bezeichneten Determinanten dem Volkseinkommen gegenüber gestellt werden. Der Übersicht halber sind die entsprechenden absoluten Werte in der folgenden Tabelle in Indizes umgewandelt worden<sup>36</sup>.

*Indizes der Exporte, der Bautätigkeit und des Volkseinkommens  
1929–1939*

|      | Wert der Exporte<br>(1) | Bruttobausausgaben<br>(2) | Bausausgaben<br>und Exporte (3) | Volkseinkommen<br>(4) |
|------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1929 | 100                     | 100                       | 100                             | 100                   |
| 1930 | 84                      | 106                       | 92,2                            | 98,7                  |
| 1931 | 64                      | 113                       | 82,1                            | 90,9                  |
| 1932 | 38                      | 105                       | 65,5                            | 81,2                  |
| 1933 | 36                      | 97                        | 58,1                            | 81,3                  |
| 1934 | 40                      | 93                        | 59,6                            | 80,3                  |
| 1935 | 39                      | 79                        | 53,3                            | 78,5                  |
| 1936 | 42                      | 65                        | 50,3                            | 78,8                  |
| 1937 | 61                      | 79                        | 67,2                            | 86,2                  |
| 1938 | 63                      | 86                        | 71,2                            | 86,6                  |
| 1939 | 62                      | 87                        | 71,1                            | 87,8                  |

<sup>33</sup> Für 1954 ergibt sich ein Anteil an den gesamten Investitionen von 65 %. Vgl. Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung Juni 1955, p. 39.

<sup>34</sup> Dies gilt international. Vgl. Charles La Roche, Beschäftigungspolitik in der Demokratie, p. 267, Zürich 1947.

<sup>35</sup> Vgl. Francesco Kneschaurek, Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich/St. Gallen 1952.

<sup>36</sup> Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1944, p. 289 und 443; Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit, Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung 1942, p. 13.

Der Zusammenhang zwischen den beiden Reihen (3) und (4) ist sehr eng. (Korrelationskoeffizient der Zeitreihen absoluter Werte: 0,91.) Die Auswirkungen der Exportkontraktion – um über 60 % bis 1932 – wurden, wie aus den Indizes hervorgeht, in der Schweiz während der ersten Periode der Großen Depression durch die Expansion der Bautätigkeit gemildert. Von 1932 bis 1936 herrschte im Exportsektor der Wirtschaft Stagnation. Die weitere gesamtwirtschaftliche Rückbildung wurde in diesen Jahren durch binnenwirtschaftliche Impulse, vor allem durch den Rückgang der Investitionen im Sektor der Bauindustrie verursacht. (Dabei bestand selbstverständlich zwischen der Kontraktion in den beiden Sektoren ein Zusammenhang.) Nach 1936 zeigen die Indizes der beiden Impulse einen Aufschwung an; die Entwicklung der Gesamtwirtschaft stimmt damit überein.

Der realwirtschaftliche Konjunkturverlauf spiegelt sich in der Anzahl der Arbeitslosen wider. Aus der Beschäftigungsstatistik der dreißiger Jahre geht hervor, daß ungefähr zwei Drittel des Totals der Arbeitslosen jener Jahre der Bauindustrie und dem Exportsektor zuzurechnen waren. Der Anteil der Bauindustrie an der gesamten Arbeitslosigkeit betrug in der Periode 1929/1938 durchschnittlich 30,4 %; die Exportindustrie war durchschnittlich mit 29 % an der Gesamtarbeitslosigkeit beteiligt<sup>37</sup>. Was den zeitlichen Einfluß der beiden Impulse «Export» und «Investitionen» anbetrifft, so wird auch aus der Statistik der Beschäftigung klar, daß auf die Rückbildung nach 1932 im außenwirtschaftlichen Sektor eine Zeitspanne der Stagnation folgte. Die zunehmende Schärfe der Depression nach 1932 kann somit eindeutig mit dem Einfluß eines binnenwirtschaftlichen Faktors, dem Rückgang der schweizerischen Ausgaben für Kapitalgüter, speziell im Sektor der Bauindustrie, erklärt werden.

*Stellensuchende, 1929–1939<sup>38</sup>*

|      | Total  | Bauindustrie | Exportindustrie |
|------|--------|--------------|-----------------|
| 1929 | 8 131  | 1 881        | 1 797           |
| 1930 | 12 881 | 2 171        | 5 334           |
| 1931 | 24 208 | 3 843        | 11 755          |
| 1932 | 54 366 | 10 445       | 26 208          |
| 1933 | 67 867 | 16 935       | 29 299          |
| 1934 | 65 440 | 19 192       | 25 345          |
| 1935 | 82 468 | 30 872       | 26 194          |
| 1936 | 93 009 | 38 393       | 24 610          |
| 1937 | 71 130 | 32 302       | 13 936          |
| 1938 | 65 583 | 30 330       | 13 361          |
| 1939 | 40 324 | 16 676       | 9 065           |

<sup>37</sup> Berechnet nach den Angaben im Statistischen Jahrbuch der Schweiz 1944, p. 353 (Bauindustrie ohne Holz- und Glasindustrie).

<sup>38</sup> Quelle: Total und Bauindustrie: Statistisches Jahrbuch 1944, p. 353. Exportindustrie: Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit, p. 11.

Die wichtigsten anderen Determinanten der schweizerischen Entwicklung seien an dieser Stelle bloß erwähnt. Der «fiskalpolitische Impuls», repräsentiert durch die Kombination von staatlichen Ausgaben und Einnahmen, wird später betrachtet. Allerdings wird bereits aus dem Konjunkturverlauf von 1932 bis 1936 ersichtlich, daß kaum eine bedeutsame stabilisierende Wirkung von der Staatswirtschaft ausging. – Das Niveau der Gesamtausgaben wird, wenn die Variablen Export, Investition und staatliche Ausgaben und Einnahmen gegeben sind, determiniert durch die Ausgaben für im Lande selber produzierte Konsumgüter. Üblicherweise sind diese Ausgaben vor allem eine Funktion des Volkseinkommens. Die Veränderungen der Ausgaben für Konsumgüter sind somit kein selbständiges Phänomen, sondern eine Manifestation der Wirksamkeit des Übertragungsmechanismus.

Die Intensität, mit der die Impulse auf die Gesamtwirtschaft übertragen werden, ist also durch die Struktur der Wirtschaft bestimmt, d. h. durch die Eigenart des Propagationsmechanismus. Wie Kneschaurek<sup>39</sup> bemerkt, war die Amplitude der konjunkturellen Fluktuationen während der dreißiger Jahre in der Schweiz geringer als in «Ländern mit ähnlicher Produktionsstruktur». Zahlreiche Gründe erklären diese Erscheinung; besonders eindeutig ist jedoch der Zusammenhang zwischen der Amplitude und gewissen Eigenarten des nationalen Übertragungsmechanismus. Indizien lassen darauf schließen, daß die schweizerische Sparneigung relativ hoch ist, d. h., daß die schweizerische Konsumfunktion relativ flach verläuft<sup>40</sup>. Allerdings ist eine statistische Verifikation dieser Hypothese unmöglich. Dagegen ist eindeutig festgestellt worden, daß die schweizerische Grenzneigung zum Import außerordentlich hoch ist; sie beträgt nach Kneschaurek 0,37; nach den Ermittlungen von T. C. Chang<sup>41</sup> 0,3. (Zum Vergleich: die amerikanische Grenzneigung zum Import wurde auf 0,073 geschätzt<sup>42</sup>.) Die hohen Grenzneigungen zum Sparen und zum Importieren implizieren eine *starke Dämpfung* durch den Übertragungsmechanismus. Die relativ geringe Amplitude des Konjunkturzyklus erklärt sich somit aus der spezifischen Propagation, welche die Impulse in der schweizerischen Wirtschaft erfahren<sup>43</sup>.

Wert und Menge der Importe sind nicht nur vom Einkommen des Importlandes abhängig. Außer der Einkommenselastizität ist auch die Preiselastizität der Importe zu berücksichtigen. Relevant sind die Proportionen der relativen Preise, d. h. hier das Verhältnis von nationalem und Importpreisniveau. Die Schweiz hielt bis 1936 den Außenwert ihrer Währung auf dem Stand der Zeit vor 1929 stabil. Neben der schwächeren Rückbildung im Vergleich zur ausländischen Produktion war dieser währungspolitische Sachverhalt eine Ursache der Überhöhung des schweizerischen Preisniveaus. Der Rückgang der ausländischen Einkommen, wachsender Protektionismus, die Industrialisierung überseeischer Länder und das hohe Preis- und Kostenniveau der Schweiz erklären die Stagnation in der Exportwirtschaft. Der stimulierende Einfluß, den die Divergenz zwischen schweizerischen und ausländischen

<sup>39</sup> Op. cit. p. 90.

<sup>40</sup> Kneschaurek, op. cit. p. 106.

<sup>41</sup> International Comparison of the Demand for Imports, Review of Economic Studies, Vol. 13, p. 53, 1945/46.

<sup>42</sup> Vgl. Fritz Machlup, International Trade and the National Income Multiplier, p. 200, Philadelphia 1943.

<sup>43</sup> Vgl. zur Erklärung die theoretischen Erörterungen in folgenden Kapiteln.

dischen Preisen auf die schweizerischen Importe ausübte, wurde seit Ende 1931 durch restriktive handelspolitische Maßnahmen abgebremst. Wichtig ist hier aber einzig, daß «die schweizerischen Exporte bis zur Abwertung des Schweizer Frankens im September 1936 durch die Überhöhung des schweizerischen Preis- und Kosten-niveaus gegenüber den wichtigsten Konkurrenzländern beeinflußt worden sind<sup>44</sup>.» Mit der Herabsetzung des Goldgehaltes des Schweizer Frankens um 30 %, die nach den Abwertungen in den drei Goldwährungsländern Tschechoslowakei, Belgien und Italien und gleichzeitig mit Frankreich erfolgte, besserte sich die Lage der schweizerischen Exportindustrie.

---

<sup>44</sup> *Kneschaurek*, op. cit. p. 124. Ähnlich schreibt *A. Bofhardt* (Die schweizerische Außenhandelspolitik in den dreißiger Jahren, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1945, p. 215 ff.): «Die Paralyse der schweizerischen Wirtschaft wurde... erst durch die Frankenabwertung vom 26. September 1936 gebrochen.»



# A. Die Basler Wirtschaft in der Depression

## 1. Kapitel

### *Der Konjunkturverlauf*

In diesem Abschnitt wird der Versuch unternommen, den allgemeinen Konjunkturverlauf im relevanten Territorium, dem Kanton Basel-Stadt, zu beschreiben. Dabei wird von den einleitend erwähnten «strategischen Variablen» Einkommen, Produktion und Beschäftigung ausgegangen. Die Analyse ist makroökonomisch in einem ganz bestimmten Sinne. Da sie sich nicht auf einen einzelnen Sektor oder den Markt eines Gutes, sondern auf die Kombination verschiedener wirtschaftlicher Sektoren innerhalb des Kantons<sup>1</sup> erstreckt, sind ihre Elemente globale Größen. (Die Sektorbildung wird im Kapitel über «Sekundäreffekte» beschrieben.) Andererseits beziehen sich die Aggregate nicht auf eine Volkswirtschaft, sondern auf einen geographischen Teilbereich einer solchen. In neuerer Zeit wurden derartige Untersuchungen auf makroökonomischer Grundlage als «regionale Analyse» bezeichnet.

### I. Eine Maßzahl der globalen Produktion

Im Unterschied zur Beschreibung der internationalen Entwicklung müssen für die genannten Variablen zum Teil statistische Reihen herangezogen werden, welche die Veränderung der betreffenden Größen nicht direkt widerspiegeln, sondern eher als Indizien zu werten sind. So sind vor allem keine Daten erhältlich, die über das schweizerische Produktionsvolumen orientieren, und deshalb fehlen auch Angaben über die Basler Produktionsentwicklung.

Die Beschreibung der Schwankungen des industriellen Produktionsvolumens muß sich somit auf Angaben stützen, die bloß eine ungefähre Vorstellung vermitteln können. Dabei wird hier eine statistische Reihe verwendet, die von einem amerikanischen Autor im Rahmen regionaler Analysen Verwendung fand. Die Tatsache, daß der Versuch eines spezifischen Produktionsmittels regional begrenzt ist, ist ausschlaggebend<sup>2</sup>. Bei diesem Produktionsfaktor handelt es sich um

---

<sup>1</sup> Die Fläche des Kantons Basel-Stadt mißt 37 Quadratkilometer – weniger als ein Promille der Gesamtfläche der Schweiz. Anfangs 1941 zählte der Kanton 169 223 Einwohner, d.h. 3,97 % der schweizerischen Bevölkerung waren in Basel ansässig. 1939 zählte Basel 9637 Betriebe, d.h. ca. 4 % der damals 244 429 schweizerischen Betriebe.

<sup>2</sup> Vgl. *Philip Neff*, *Interregional Cyclical Differentials: Causes, Measurement and Significance*. *American Economic Review*, p. 110, Mai 1949.

die elektrische Energie. Sie wird jeweils von einer zentralen Stelle an eine abgegrenzte Region geliefert. Die Begrenzung der ökonomischen Region fällt in diesem Fall mit den politischen Grenzen des Kantons Basel-Stadt zusammen, was keine Selbstverständlichkeit ist<sup>3</sup>. Die statistische Reihe bezieht sich also nicht auf die Produktion (Output) selber, sondern auf den Einsatz eines zur Produktion notwendigen Faktors (Input). Voraussetzung dafür, daß die statistische Reihe die Produktionsschwankungen zum Ausdruck bringt, ist dann, daß ein einigermaßen konstantes Verhältnis zwischen dem Input elektrischer Energie und dem Output der Industrie besteht. Die Voraussetzung wird einmal insofern berücksichtigt, als sich die Daten nur auf einen Teil der lokalen Energieabgabe beziehen, und zwar auf den Teil, der vornehmlich auf die Industrie entfällt, die Motorenenergie. Dieser sogenannte Kraftstromverbrauch umfaßt jedoch nicht nur den industriellen, sondern auch einen Teil des kommerziellen Energiekonsums durch Handel, Haushalte usw. Die letztere Komponente des Kraftstromverbrauchs unterliegt weniger starken Schwankungen konjunktureller Art als die industrielle. Somit ist festzuhalten, daß die Daten des Kraftstromverbrauchs eher geeignet sind, über die *Wendepunkte* des lokalen oder regionalen Konjunkturverlaufs zu orientieren als über dessen Schwankungsbreite.

Die Voraussetzung einer konstanten Relation zwischen Input und Output ist ferner während eines Zeitabschnitts der Elektrifizierung nicht erfüllt. Es ist denkbar, und, wie aus den Daten hervorgeht, tatsächlich der Fall, daß der Kraftstromverbrauch zunimmt, während das industrielle Produktionsvolumen entweder konstant bleibt oder sogar schrumpft. Deshalb muß dieses «strukturelle Wachstum» des Energiekonsums aus den Daten eliminiert werden, wenn sie Informationswert für die konjunkturellen Schwankungen haben sollen. Mit dem strukturellen Wachstum darf jedoch nicht gleichzeitig die allgemeine wirtschaftliche Wachstumsrate eliminiert werden, wenn diese nicht auch aus den anderen Zeitreihen ausgeschaltet wird. Da feststeht, daß konjunkturelle Schwankungen untrennbar mit dem Wachstum der Wirtschaft verbunden sind, wäre die Eliminierung der Wachstumsrate zum Zweck der Darstellung «reiner» Konjunkturschwankungen falsch. Das wirtschaftliche Wachstum muß also, wenn die gesamte Wachstumsrate aus den Daten des Kraftstromverbrauches eliminiert worden ist, wieder zu den trendbereinigten Ziffern «hinzugefügt» werden. Auf Grund dieser Überlegung wurde eine Formel<sup>4</sup> aufgestellt, mit deren Hilfe sich die Daten berechnen lassen, die den Verbrauch von Kraftstrom im Kanton Basel-Stadt<sup>5</sup> repräsentieren, wobei versucht wurde, das dem Elektrifizierungsprozeß zuzuschreibende Wachstum auszuschalten. Die nach der Formel berechneten Daten sind in der folgenden Tabelle in Indizes verwandelt worden.

<sup>3</sup> Vgl. Paul A. Samuelson, Economics, An Introductory Analysis, 2. Auflage, p. 182, New York 1951: «Existing state and local boundaries do not reflect true economic entities.»

<sup>4</sup> Wenn  $E_t^*$  der trendbereinigte Wert des Kraftstromverbrauchs im Kalenderjahr  $t$  ist, so ergibt sich

$$E_t^* = E_t - E_{29} (1,04^{t-1929} - 1,03^{t-1929})$$

wobei  $E_t$  der wirkliche Konsum im Jahre  $t$

und  $E_{29}$  der wirkliche Konsum im Jahre 1929 sind.

<sup>5</sup> Nach Angaben des Elektrizitätswerkes Basel.

*Index der (bereinigten) Schwankungen des Kraftstromverbrauchs  
im Kanton Basel-Stadt, 1929–1939 (1929 = 100)*

|      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
| 100  | 97   | 96   | 96   | 101  | 105  | 103  | 101  | 112  | 103  | 106  |

Die wichtigsten Folgerungen aus dieser Indexreihe betreffen, wie erwähnt, die Wendepunkte. Auffällig ist die Expansion der Produktion, welche die Indizes in der Periode 1932–1934 anzeigen. Die Basler Entwicklung verläuft dabei parallel zur schweizerischen<sup>6</sup>. Dies gilt auch für die Jahre 1935 und 1936, welche im Zeichen einer erneuten Kontraktion stehen; auch in diesem regionalen Bereich der schweizerischen Wirtschaft fällt der Tiefpunkt des realwirtschaftlichen Konjunkturverlaufs in das Jahr 1936. Schließlich ist eindeutig, daß der internationale «Slump» der Jahre 1937/38 gewisse Sektoren der Basler Wirtschaft erfaßt haben muß, drückt sich doch die Kontraktion – auch in den tatsächlichen Werten – deutlich aus.

Die Indizes, die bisher als repräsentativ für die globale Produktion betrachtet wurden, sind in Wirklichkeit nur repräsentativ für gewisse Sektoren. Jedenfalls aber sind die Ziffern von sehr untergeordneter Bedeutung für einen noch zu untersuchenden, wichtigen Zweig der kantonalen Wirtschaft, die Bauindustrie. Für sie galt: «Im eigentlichen Arbeitsprozeß..., der gerade beim Bauen auf die individuelle Leistung abstellt, findet der Motor kaum Verwendung<sup>7</sup>.» Die Indizes des Kraftstromverbrauchs eignen sich also vor allem dazu, eine Vorstellung von der Produktionsentwicklung in den übrigen Industrien zu vermitteln.

## II. Schwankungen des Arbeitsangebotes und des Beschäftigungsgrades

Grundsätzlich besteht zwischen Produktion und Beschäftigung ein enger, durch den Stand der Technik bestimmter Zusammenhang, besonders in kurzen Perioden, wenn der Einfluß des technischen Fortschritts und damit die Veränderung der Parameter der sogenannten Produktionsfunktion vernachlässigt werden können<sup>8</sup>. Es wäre also zu erwarten, daß auch ein enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Produktion und Arbeitslosigkeit besteht. Dieser ist jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben. Und zwar wird die *Beziehung zwischen Produktion und*

<sup>6</sup> So schreibt das Eidg. Statistische Amt über das Jahr 1933: «Der berühmte „Silberstreifen“ charakterisiert dieses Jahr...» Und zum Jahr 1934 wird, abgesehen vom Sektor der Landwirtschaft, bemerkt: «Die Wirtschaftslage war günstiger als im Vorjahre.» (Rückgang der Arbeitslosigkeit.) Vgl. Schweizerisches Volkseinkommen 1924, 1929–1938, Beiträge zur schweiz. Statistik, Heft 9, p. 68, Bern 1941.

<sup>7</sup> Vgl. Adalbert Frey, Gewerbeverband und Gewerbepolitik im Kanton Basel-Stadt seit 1918, p. 83, Bern 1949.

<sup>8</sup> Die «Produktionsfunktion» stellt eine funktionelle Relation zwischen Produktionsvolumen einerseits und dem Einsatz der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit andererseits dar:  $X = f(N, K)$ ; wenn  $X$  ein Maß des Produktionsvolumens,  $N$  der Beschäftigung und  $K$  der Kapitalausrüstung bedeuten. Kurzfristig ist  $N$  die einzig unabhängige Variable; die Veränderung der Kapitalausrüstung wird vernachlässigt, und  $K$  wird deshalb zum Parameter, d.h. zum exogenen determinierten Datum.

*Arbeitslosigkeit gestört durch einen starken Zustrom auswärtiger Arbeitskräfte, die im betrachteten Zeitraum, einer Depressionsperiode, nicht vom lokalen Arbeitsmarkt absorbiert werden konnten. Besonders zwischen 1931 und 1934 war der Wanderungsgewinn beträchtlich, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht<sup>9</sup>.*

*Wanderungsgewinne (+) und Wanderungsverluste (—)  
im Kanton Basel-Stadt, 1931–1939*

|      |         |      |         |      |         |
|------|---------|------|---------|------|---------|
| 1931 | + 3 741 | 1934 | + 1 637 | 1937 | — 214   |
| 1932 | + 3 784 | 1935 | + 1 107 | 1938 | + 1 040 |
| 1933 | + 2 049 | 1936 | + 135   | 1939 | + 145   |

Der durchschnittliche Wanderungsgewinn der Jahre 1931–1935 betrug 2463 Personen. Es ist offensichtlich, daß unter diesen Bedingungen die Zahl der Arbeitslosen stärker zunehmen mußte, als dem Rückgang der Produktion entsprochen hätte. Besonders deutlich geht dieser Sachverhalt aus der Entwicklung der einzelnen Sektoren der kantonalen Wirtschaft hervor.

Die Wanderungsgewinne sind nicht nur auf regionale Unterschiede im Konjunkturverlauf und in den Arbeitsmöglichkeiten zurückzuführen, sondern auch auf Unterschiede der Sozialpolitik in verschiedenen Teilbereichen der Volkswirtschaft. Teilweise handelt es sich dabei um langfristige Bevölkerungsbewegungen, die in der Schweiz unter dem Stichwort «Landflucht» bekannt sind. Jedenfalls ist bei der Untersuchung eines geographischen Sektors stets zu beachten, daß Arbeitslosigkeit und Produktionsrückgang nicht proportional – oder auch nur annähernd proportional – sein müssen.

Die saisonale Arbeitslosigkeit kann in einer Darstellung der konjunkturellen Entwicklung vernachlässigt werden. Die folgenden Ziffern stellen Jahresdurchschnitte dar<sup>10</sup>.

*Jahresmittel der Anzahl Stellensuchenden im Kanton Basel-Stadt, 1929–1939*

|      | Männer | Frauen | Total |
|------|--------|--------|-------|
| 1929 | 645    | 289    | 934   |
| 1930 | 968    | 378    | 1 346 |
| 1931 | 1 233  | 568    | 1 801 |
| 1932 | 2 708  | 1 063  | 3 771 |
| 1933 | 3 197  | 1 012  | 4 209 |
| 1934 | 3 272  | 672    | 3 944 |
| 1935 | 4 521  | 793    | 5 314 |
| 1936 | 5 446  | 964    | 6 410 |
| 1937 | 3 981  | 645    | 4 626 |
| 1938 | 3 667  | 574    | 4 241 |
| 1939 | 2 244  | 460    | 2 704 |

<sup>9</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 66.

<sup>10</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 153.

Aus den Ziffern geht hervor, daß der Zustrom von auswärts nach 1935 versiegt<sup>11</sup>, so daß die Zunahme der Arbeitslosigkeit im Jahre 1936 einem wirklichen Produktionsrückgang zuzuschreiben ist. Die Schwere der Depression in diesem Jahr spiegelt sich deutlich sowohl im Index des Kraftstromverbrauchs als auch – und besonders – in der Anzahl der Arbeitslosen wider.

Ein Vergleich zwischen der Arbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt und in der Schweiz ist nicht geeignet, Unterschiede in der Schärfe der Stockung, oder anders ausgedrückt, die relativen Schwankungsbreiten des «Zyklus» in der kantonalen und in der nationalen Wirtschaft deutlich werden zu lassen.

Unter beschäftigungspolitischen Kriterien ist ein solcher Vergleich aber sinnvoll. Im folgenden wird dabei vom betreffenden Gesamtangebots im Jahre 1929 ausgegangen. Das Gesamtangebot, die «Labor Force», stellt die Summe der Beschäftigten und der (gemeldeten) Arbeitslosen im betreffenden Zeitpunkt dar. Nach Angaben des Delegierten für Arbeitsbeschaffung<sup>12</sup> bezifferte sich das *schweizerische* Arbeitsangebot 1929 auf 1,92 Millionen Menschen. Die Anzahl der Arbeitslosen betrug 1936, im Tiefpunkt der Depression, 4,84 % des Angebotes von 1929. Demgegenüber zählte die «Labor Force» des *Kantons* Basel-Stadt 1929 ungefähr 77 000 Menschen. Die Zahl der Stellenlosen im Kanton Basel-Stadt belief sich somit 1936 auf 8,32 % des Gesamtangebotes von 1929.

Die Arbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt war also 1936, bezogen auf das betreffende Gesamtangebot des Jahres 1929, ungefähr 70 % höher als der schweizerische Durchschnitt.

### III. Die Entwicklung des persönlichen Einkommens. Der Konjunkturverlauf in Basel und in der Schweiz

Die dritte repräsentative Variable des Konjunkturverlaufs ist das Einkommen. Bei der für den Kanton Basel-Stadt berechneten Gesamtgröße handelt es sich um das persönliche Einkommen der Einwohner. Für die Jahre vor 1938 sind keine entsprechenden offiziellen schweizerischen Angaben erhältlich. Die vergleichbaren schweizerischen Zahlen müssen deshalb annäherungsweise ermittelt werden.

Zunächst wird angenommen, daß zwischen den beiden Einkommenskategorien «Nettovolkseinkommen zu Marktpreisen» und «Persönliches Einkommen» ein konstantes Verhältnis bestehe. Aus der ersten Kategorie und den vorhandenen Angaben – der Jahre nach 1938 – über die zweite Kategorie kann dann ein Prozent-

---

<sup>11</sup> Die Wanderungsbewegung *berufstätiger Personen* zeigt einen etwas anderen Verlauf, wie aus Angaben des Kantonalen Arbeitsamtes hervorgeht. Der Nettozustrom Berufstätiger bezifferte sich 1933 auf 1330 Menschen, 1934 auf 1440 und 1935 nur noch auf 380. 1936 war ein Wanderungsverlust von 430 zu verzeichnen.

<sup>12</sup> Vgl. Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit, Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, p. 22, Zürich 1942.

satz errechnet werden, der in einer Periode stationären Konjunkturverlaufs dem Anteil des persönlichen Einkommens am Nettovolkseinkommen entspricht<sup>13</sup>. Beim Auftreten wirtschaftlicher Schwankungen allerdings ist der betreffende Prozentsatz nicht konstant. Besonders *ein* Bestandteil des Nettovolkseinkommens ist starken Fluktuationen unterworfen, der Unternehmungsgewinn<sup>14</sup>. Die unverteiltten Gewinne sind ein Teil des Unternehmungsgewinns und unterliegen einer ähnlichen (bei einer Politik der Dividendenstabilisierung einer gleichen) Entwicklung wie die gesamte Gewinnsumme. Da die unverteiltten Gewinne aber nicht im persönlichen Einkommen enthalten sind, nimmt der Anteil des letzteren am Nettovolkseinkommen im Falle einer Einkommensschrumpfung zu, und deshalb müssen die zurückbehaltenen Gesellschaftsprofite bei der Berechnung der einzelnen Jahreswerte des persönlichen Einkommens berücksichtigt werden. Nach dieser Methode lassen sich auch für die dreißiger Jahre einigermaßen aussagekräftige Indizes des schweizerischen persönlichen Einkommens berechnen. Diese erlauben gewisse Rückschlüsse auf die Amplitude des Basler Konjunktur-«Zyklus» und deren Verhältnis zur Amplitude des gesamtschweizerischen «Zyklus».

Ein Vergleich der *globalen* Ziffern des persönlichen Einkommens des Kantons Basel-Stadt und der Schweiz bestätigt zunächst den oben abgeleiteten Schluß, daß die Entwicklung der Basler Arbeitslosigkeit nicht als Maßstab zyklischer Unterschiede gegenüber der nationalen Wirtschaft dienen kann. Aus der Arbeitsmarktstatistik der beiden Territorien<sup>15</sup> scheint hervorzugehen, daß die baselstädtische Stockung intensiver war als die schweizerische Depression. Wie erwähnt, verbieten die Basler Wanderungsgewinne eine derartige Folgerung. Dem Vergleich des persönlichen Einkommens des Kantons Basel-Stadt mit dem persönlichen Einkommen der Schweiz ist sogar zu entnehmen, daß mindestens die Kontraktion des *Einkommens* in Basel schwächer war als in der nationalen Wirtschaft. Weil jedoch das kantonale Arbeitsangebot in den dreißiger Jahren einen ungewöhnlich starken Zuwachs aufwies, war die Arbeitslosigkeit trotz der relativ kleineren Einkommensreduktion in Basel höher als in der Schweiz.

---

<sup>13</sup> Vgl. Heft 20 der Beiträge zur schweizerischen Statistik, p. 21, Bern 1948: «... bei beiden Gesamtgrößen (persönliches und Faktoreinkommen) erfolgte der Anstieg während der Beobachtungsperiode (1938–1947) ziemlich genau im gleichen Rhythmus.»

<sup>14</sup> «Der Unternehmungsgewinn unterscheidet sich insofern von den anderen Einkommensarten, als er in Zeiten wirtschaftlicher Depression für ganze Erwerbszweige eine negative Größe sein kann.» Vgl. Beiträge zur schweizerischen Statistik a. a. O., Das Volkseinkommen der Schweiz 1938–1947, p. 52.

<sup>15</sup> Wenn von «zwei» Gebieten die Rede ist, ist immer zu beachten, daß das eine Territorium ein Sektor des anderen ist.

*Persönliches Einkommen im Kanton Basel-Stadt und  
schweizerisches persönliches Einkommen, 1929–1939*

|      | Persönl. Einkommen<br>im Kt. Basel-Stadt<br>(1000 Franken)<br>(1) | Maßzahl des schweiz.<br>persönl. Einkommens<br>(Millionen Franken)<br>(2) | Index des persönl.<br>lichen Einkommens<br>im Kt. Basel-Stadt<br>(3) | Index des persönl.<br>lichen Einkommens<br>in der Schweiz<br>(4) |
|------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 1929 | 402 277                                                           | 8 910                                                                     | 100                                                                  | 100                                                              |
| 1930 | 390 495                                                           | 8 905                                                                     | 97,1                                                                 | 99,9                                                             |
| 1931 | 379 289                                                           | 8 283                                                                     | 94,3                                                                 | 92,7                                                             |
| 1932 | 375 845                                                           | 7 436                                                                     | 93,4                                                                 | 83,5                                                             |
| 1933 | 363 480                                                           | 7 485                                                                     | 90,4                                                                 | 84,0                                                             |
| 1934 | 371 929                                                           | 7 413                                                                     | 92,5                                                                 | 83,2                                                             |
| 1935 | 358 829                                                           | 7 359                                                                     | 89,2                                                                 | 82,6                                                             |
| 1936 | 373 772                                                           | 7 318                                                                     | 92,9                                                                 | 82,1                                                             |
| 1937 | 382 167                                                           | 7 923                                                                     | 95,0                                                                 | 88,9                                                             |
| 1938 | 386 392                                                           | 7 951                                                                     | 96,1                                                                 | 89,2                                                             |
| 1939 | 369 540                                                           | 8 029                                                                     | 91,9                                                                 | 90,1                                                             |

Quellen: (1): Berechnet nach Angaben in den Statistischen Jahrbüchern des Kantons Basel-Stadt. (2): Berechnet nach Angaben in der «Volkswirtschaft», Oktober 1955, p. 376 ff., sowie in Heft 20 der «Beiträge zur Schweizerischen Statistik», Bern 1948.

Die Indizes zeigen eine Kontraktion des Basler persönlichen Einkommens um 10,8 % (zwischen 1929 und 1935, dem Tiefpunkt) und eine Kontraktion des schweizerischen persönlichen Einkommens um 17,9 % (zwischen 1929 und 1936, dem Tiefpunkt) an. Die relativ stärkere Schrumpfung des schweizerischen Einkommens kann kaum einer stärkeren Deflation, das heißt einer rein nominellen Differenz, zugeschrieben werden. (Die Entwicklung der Konsumgüterpreise in den beiden Territorien ist ungefähr identisch.) Vielmehr ist anzunehmen, daß kein ausgeprägter Unterschied zwischen der Entwicklung des Deflationsprozesses im Kanton und in der nationalen Wirtschaft bestand.

Unter diesen Voraussetzungen wäre zu erwarten, daß das persönliche Einkommen *pro Einwohner* im Kanton Basel-Stadt einen schärferen Rückgang aufwies als das persönliche Einkommen der Schweiz *pro Einwohner*. Differenzen zwischen der Entwicklung des kantonalen und des nationalen persönlichen Einkommens *pro Kopf* können, wenn die Voraussetzung einer ungefähr gleichen Deflation der Faktorkosten in den beiden Gebieten zutrifft, entweder Unterschieden des Beschäftigungsgrades oder einem besonderen Sachverhalt, der auf der industriellen Struktur der Gebiete beruht, zugeschrieben werden.

Tatsächlich vermindern sich die Differenzen zwischen dem Prozentsatz der Abnahme des kantonalen persönlichen Einkommens und dem Prozentsatz der Abnahme des nationalen persönlichen Einkommens, wenn nicht die globalen Ziffern, sondern die persönlichen Einkommen *pro Einwohner* zugrunde gelegt werden. Dies geht aus den folgenden Tabellen hervor<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Quellen: Basler Bevölkerung: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1945, p. 23. Schweizerische Bevölkerung: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1945, p. 87 (mittlere Wohnbevölkerung.)

*Persönliches Einkommen und persönliches Einkommen pro Einwohner  
im Kanton Basel-Stadt, 1929–1939*

|      | Persönliches<br>Einkommen<br>global<br>(1000 Franken) | Bevölkerung | Persönliches<br>Einkommen pro Kopf<br>(Franken) | Index persönliches<br>Einkommen<br>pro Kopf |
|------|-------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1929 | 402 277                                               | 151 570     | 2 655                                           | 100                                         |
| 1930 | 390 495                                               | 154 040     | 2 535                                           | 95,5                                        |
| 1931 | 379 289                                               | 156 800     | 2 419                                           | 91,1                                        |
| 1932 | 375 845                                               | 161 090     | 2 333                                           | 87,8                                        |
| 1933 | 363 480                                               | 164 020     | 2 216                                           | 83,5                                        |
| 1934 | 371 929                                               | 166 020     | 2 240                                           | 84,4                                        |
| 1935 | 358 829                                               | 167 040     | 2 148                                           | 80,9                                        |
| 1936 | 373 772                                               | 168 490     | 2 218                                           | 83,5                                        |
| 1937 | 382 167                                               | 168 420     | 2 269                                           | 85,5                                        |
| 1938 | 386 392                                               | 169 130     | 2 285                                           | 86,0                                        |
| 1939 | 369 540                                               | 169 670     | 2 178                                           | 82,0                                        |

*Persönliches Einkommen und persönliches Einkommen pro Einwohner  
in der Schweiz, 1929–1939*

|      | Persönliches<br>Einkommen<br>global<br>(Millionen Franken) | Bevölkerung | Persönliches<br>Einkommen<br>pro Kopf<br>(Franken) | Index persönliches<br>Einkommen<br>pro Kopf |
|------|------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1929 | 8 910                                                      | 4 021 500   | 2 216                                              | 100                                         |
| 1930 | 8 905                                                      | 4 051 400   | 2 198                                              | 99,2                                        |
| 1931 | 8 283                                                      | 4 079 700   | 2 030                                              | 91,6                                        |
| 1932 | 7 436                                                      | 4 102 200   | 1 813                                              | 81,8                                        |
| 1933 | 7 485                                                      | 4 121 900   | 1 816                                              | 81,9                                        |
| 1934 | 7 413                                                      | 4 140 000   | 1 791                                              | 80,8                                        |
| 1935 | 7 359                                                      | 4 155 200   | 1 771                                              | 79,9                                        |
| 1936 | 7 318                                                      | 4 168 000   | 1 756                                              | 79,2                                        |
| 1937 | 7 923                                                      | 4 179 800   | 1 896                                              | 85,6                                        |
| 1938 | 7 951                                                      | 4 191 800   | 1 897                                              | 85,6                                        |
| 1939 | 8 029                                                      | 4 205 600   | 1 909                                              | 86,1                                        |

Im Kanton Basel-Stadt sank das Pro-Kopf-Einkommen relativ zum globalen Einkommen stärker als in der Schweiz. Die Abnahme des Basler persönlichen Einkommens pro Einwohner beträgt 8,3 % mehr als die Abnahme des globalen persönlichen Einkommens. Das persönliche Einkommen pro Einwohner in der Schweiz reduzierte sich dagegen bloß um 2,9 % mehr als das globale persönliche Einkommen. Dieser Unterschied (zwischen 8,3 und 2,9 %) beruht auf der relativ hohen Zuwachsrates der Basler Bevölkerung in den dreißiger Jahren. Die Einwohnerzahl des Kantons stieg zwischen 1929 und 1936 um 11,16 %. Gleichzeitig nahm die schweizerische Einwohnerzahl nur um 1,16 % zu. Wie aus den einzelnen Jahresziffern hervorgeht, entfällt der größte Teil des Bevölkerungszuwachses von Basel auf die ersten vier Jahre des Dezenniums – d. h. auf die Wanderungsgewinne.

Die Differenz zwischen dem kantonalen Verhältnis von Beschäftigungsgrad und persönlichem Einkommen pro Kopf einerseits und dem nationalen Verhältnis von Beschäftigungsgrad und persönlichem Einkommen pro Kopf andererseits läßt sich mit Unterschieden der Kostenstruktur in den beiden Territorien erklären; genauer, mit Unterschieden der Kostenstruktur der in beiden Gebieten von der Depression am schärfsten erfaßten Industriezweige. Wird eine Basler Industrie besonders intensiv von der Depression getroffen, die überdurchschnittlich arbeitsintensiv ist, so sinken ihre Zahlungen an den Produktionsfaktor Arbeit relativ zum Gesamteinkommen des Faktors überproportional. Werden die Lohnsätze in diesem Industriezweig konstant gehalten oder bloß um einen gleichen Prozentsatz vermindert wie in der übrigen Wirtschaft, so sinkt der Beschäftigungsgrad dieser Basler Industrie relativ zu der von ihr eingeleiteten Einkommenskontraktion überproportional – gemessen am gesamtwirtschaftlichen Verhältnis von Beschäftigungsrückgang und Einkommenskontraktion.

Diese Möglichkeit kann mit Hilfe einer Identitätsgleichung verdeutlicht werden. Wird die Beschäftigung mit  $N$  bezeichnet (bei gegebener Arbeitszeit pro Tag und gegebener Anzahl Arbeitstage pro Jahr bedeutet  $N$  die Anzahl der Beschäftigten), der Lohnsatz mit  $w$ , der Anteil des Arbeitseinkommens am Gesamteinkommen mit  $q$  und das Gesamteinkommen mit  $Y$ , so gilt:

$$N \cdot w = q \cdot Y$$

Bei zwei Wirtschaften mit verschiedenem Anteil des Arbeitseinkommens am Gesamteinkommen ist  $q$  verschieden. Es wird nun eine Wirtschaft mit einem hohen Anteil ( $q_1$ ) des Arbeitseinkommens, mit einer Wirtschaft, in welcher das Arbeitseinkommen einen kleineren Anteil ( $q_2$ ) des Gesamteinkommens ausmacht, verglichen;  $q_1$  ist also größer als  $q_2$ . Der Geldlohnsatz ( $w$ ) sei in beiden Wirtschaften gleich hoch. Dann können zwei Gleichungen aufgestellt werden:

$$\begin{aligned} N_1 \cdot w &= q_1 \cdot Y_1 \\ \text{und } N_2 \cdot w &= q_2 \cdot Y_2 \end{aligned}$$

Sinkt kurzfristig in der ersten Wirtschaft die Nachfrage, so ist anzunehmen, daß die Produktionstechnik keine Veränderung erfährt,  $q_1$  also konstant bleibt, während das Einkommen fällt. Bleibt der Geldlohnsatz konstant, so reduziert sich der Beschäftigungsgrad. Diese Reduktion wird mit  $dN$  bezeichnet, die Reduktion des Einkommens mit  $dY$ . Dann ist:

$$dN_1 = \frac{q_1}{w} \cdot dY_1$$

Wird auch die zweite Wirtschaft von depressiven Erscheinungen erfaßt, und bleiben die gleichen Größen,  $q$  und  $w$ , wie in der ersten Wirtschaft konstant, so reduzieren sich das Einkommen um  $dY_2$  und der Beschäftigungsgrad um  $dN_2$ , wobei:

$$dN_2 = \frac{q_2}{w} \cdot dY_2$$

Wenn angenommen wird, daß die Einkommen in beiden Wirtschaften um gleichviel sinken ( $dY_1 = dY_2$ ) so ist:

$$dN_1 = \frac{q_1}{w} \cdot dY_1 \text{ und}$$

$$dN_2 = \frac{q_2}{w} \cdot dY_1$$

Da aber  $q_1$  größer ist als  $q_2$ , sinkt der Beschäftigungsgrad in der ersten Wirtschaft stärker als in der zweiten, obwohl die Einkommenskontraktion in beiden Fällen dieselbe ist.

Wenn somit das Basler persönliche Einkommen pro Kopf in den dreißiger Jahren keine höhere Kontraktionsrate aufwies als das schweizerische, wenn der Deflationsprozeß wahrscheinlich in beiden Gebieten die Faktorzahlungen in ähnlicher Schärfe erfaßte und wenn trotzdem die Basler Arbeitslosigkeit relativ stärker anstieg als die schweizerische, so muß eine Basler Industrie mit einem hohen Anteil der Lohnzahlungen am Gesamtumsatz relativ stark von der Depression heimgesucht worden sein, und/oder der betreffende Wirtschaftszweig muß im Kanton Basel-Stadt eine größere beschäftigungspolitische Bedeutung gehabt haben als in der Schweiz.

Folgende Phänomene sind also bei der Untersuchung des Basler Konjunkturverlaufs zu erklären:

1. die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit;
2. die Divergenz zwischen der Entwicklung des persönlichen Einkommens pro Kopf und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, die ein Vergleich mit der entsprechenden schweizerischen Proportion hervortreten läßt.

Die erste Erscheinung wird durch die Wanderungsgewinne erklärt. – Eine Erklärung der zweiten Erscheinung ist, daß eine arbeitsintensive Basler Industrie von der Depression besonders schwer getroffen wurde und/oder daß diese Industrie einen hohen Anteil des kantonalen Arbeitsangebotes beschäftigte.

\*

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen über den Basler Konjunkturverlauf machen. Aus der Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Einkommen folgt, daß die Jahre 1929 bis 1931 eindeutig im Zeichen der konjunkturellen *Rückbildung* standen. Aus den Schwankungen des Produktionsvolumens (Index des Kraftstromverbrauchs) läßt sich ablesen, daß zwischen 1932 und 1934 ein schwacher *Aufschwung* zu verzeichnen war. Eindeutig zeigt sich dieser in allen drei statistischen Reihen der Periode 1933/34, wie auch eine *erneute Kontraktion* in den Jahren 1934/35. Diese erreichte ihren Tiefpunkt realwirtschaftlich erst 1936. Das persönliche Einkommen nimmt, wie das schweizerische Nettosozialprodukt, bereits 1936 wieder zu, eine Erscheinung, die mit der in der ganzen Schweiz nach der Abwertung ein-

setzenden *Belebung* zusammenhängt<sup>17</sup>. Der Ende 1936 beginnende Aufschwung dauert, wie aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit deutlich wird, bis Kriegsende an. Der Kraftstromverbrauch sinkt zwar 1938, was aber – da Einkommen und Beschäftigung steigen – auf eine Kontraktion in einem spezifischen Sektor hinweist. Schließlich sinkt auch das persönliche Einkommen 1939. Gleichzeitig nehmen jedoch die Arbeitslosigkeit ab und die Produktion zu, so daß diese Erscheinung auf die nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges veränderten Verhältnisse zurückzuführen sein dürfte.

---

<sup>17</sup> Das Eidgenössische Statistische Amt bemerkt zur Entwicklung des Volkseinkommens im Jahre 1936: «Könnte das Volkseinkommen für einzelne Monate berechnet werden, so ließe sich feststellen, daß es im ersten Halbjahr noch weiter rückläufig war.» Ferner: der Abwertung «darf die Erhöhung des Volkseinkommens für das ganze Jahr 1936 zugerechnet werden.» Vgl. Das schweizerische Volkseinkommen 1924, 1929 bis 1938, Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 9, Bern 1941.

### *Die Struktur der Basler Wirtschaft*

#### I. Gliederung der Beschäftigung und des Arbeitsangebotes

Wird ein beschäftigungspolitisches Programm aufgestellt, so muß der Bedeutung einzelner Wirtschaftszweige im Konjunkturverlauf Rechnung getragen werden, wenn die Wirkung des Programms optimal sein soll. Aus Gründen, die später erläutert werden, gilt dies besonders für die Beschäftigungspolitik im Rahmen einer kantonalen Wirtschaft. Unter «Struktur» der Wirtschaft wird in diesem Abschnitt vor allem die Verteilung der Beschäftigung und des Arbeitsangebotes auf die einzelnen Sektoren der Basler Wirtschaft verstanden.

Etwa 95 % der 169670 Einwohner, die der Kanton Basel-Stadt 1939 zählte, gehörten der eigentlichen Stadtbevölkerung an. Bloß 1765 von den 75037 damals beschäftigten Personen arbeiteten in einer der beiden Landgemeinden des Kantons. Nahezu 98 % aller kantonalen Berufstätigen waren in der Stadt beschäftigt. Nach beschäftigungspolitischen Kriterien kann die Wirtschaft des Kantons also ohne Übertreibung eine reine Stadtwirtschaft genannt werden. Im folgenden werden «kantonale Wirtschaft», «Stadtwirtschaft» und, in anderem Zusammenhang, «lokale Wirtschaft» als Synonyme verwendet.

Zur Veranschaulichung dürfte eine kurze «verbale» Übersicht besser geeignet sein als die zwar notwendige, aber weniger einprägsame statistische Untersuchung. Die Ausführungen, die letzterer vorausgeschickt werden, sind einer Publikation der Basler Handelskammer<sup>1</sup> entnommen. Sie betreffen die Vorkriegsverhältnisse. Die wichtigsten Wirtschaftszweige werden der Reihe nach genannt.

#### *Verkehr*

«Die Neubelebung der *Rheinschiffahrt* hat die Bedeutung des Platzes Basel wesentlich erhöht. Der Umschlag im Basler Rheinhafen betrug im Jahre 1937 2 960 265 Tonnen<sup>2</sup>. Die bedeutendsten *Speditionsfurmen* der Schweiz haben ihren Ursprung und ihren Hauptsitz in Basel, und die wichtigsten Firmen der andern Schweizer Plätze nebst rein ausländischen Firmen

---

<sup>1</sup> Das schaffende Basel, herausgegeben von der Basler Handelskammer, Basel 1943 (gekürzt).

<sup>2</sup> Zum Vergleich: Die Summe von Einfuhr- und Transitvolumen der ganzen Schweiz betrug im gleichen Jahr 8 341 280 Tonnen. (Vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, p. 197.) Der Bergfahrumschlag im Basler Rheinhafen betrug 1937 ca. 2,75 Millionen Tonnen. Mithin wurde ungefähr ein Drittel des gesamten mengenmäßigen Einfuhr- und Transitverkehrs der Schweiz durch den Basler Rheinhafen bewältigt.

haben ihre Filialen hier gegründet. Die Verkehrsstellung Basels führte zur Errichtung von *Lagerhäusern*, einem großen *Zollfreilager* und von *Kühlhäusern*.

### Handel

«Die hervorragende Lage der Stadt brachte es mit sich, daß Basel zum *schweizerischen Eintrittstor* und *Verteilungspunkt*... wurde, so vor allem für Kohlen, für Eisen und andere Metalle sowie für flüssige Brennstoffe; auch Getreide, Holz, Kolonialwaren, Kaffee, Zucker, Eier, Malz, Lebensmittel verschiedenster Art, Samen und Tabak werden vielfach über Basel eingeführt. Bei einer Reihe von Branchen ging der Wirkungskreis der Basler Firmen durch ihren *Transithandel* weit über die Landesversorgung hinaus. Dank ihrer günstigen Lage wurde die Stadt ferner zum *Umschlagsplatz* – nicht nur für die Schweiz, sondern auch für einen weiten Umkreis Süddeutschlands, ja selbst für Oberitalien und die Schifffahrt auf dem Mittelmeer – für leichtverderbliche Nahrungsmittel. Das Aufblühen der chemischen Industrie führte zur Gründung von Großhandelsfirmen für Drogen, Arzneien und Chemikalien.

### Industrie

«Auf dem Gebiet der Industrie lag früher das Schwergewicht auf der *Textilindustrie*. Neben der Seidenbandindustrie stand und steht heute noch als bedeutende Hilfsindustrie die Färberei. Auch andere Textilindustrien faßten in Basel Fuß. Keine der angestammten großen Industrien hat jedoch einen solchen Aufschwung genommen wie die *chemische Industrie*. Basel ist auf dem Gebiete der chemischen Industrie nicht nur Produktionsort, sondern zugleich auch Forschungs- und Verwaltungszentrum geworden.

Zu den bisher erwähnten Hauptindustrien kommt noch eine nennenswerte Anzahl von Unternehmungen der *Maschinenindustrie*. Auf dem Gebiet der *Nahrungsmittelindustrie* muß die starke Beteiligung Basels und seiner Umgebung an der schweizerischen Bierproduktion hervorgehoben werden. Die größte Fleischverarbeitungsfirma des Landes hat ihre Produktionsstätte in Basel. Ferner besteht eine bedeutende Zichorien- und Senffabrik. Zu erwähnen ist außerdem die Rolle Basels und seiner Umgebung für die Fabrikation von Mehl, Teigwaren, Süßwaren, Schokolade und Salzgebäck sowie für die Tabak- und Zigarrenindustrie. Schließlich sind unter *„Diverse Industrien“* noch zu nennen: die Herstellung von Papier und Papierwaren, Tapeten, Fässern, Hüten u. a. m. Nicht weit von der Kantonsgrenze entfernt werden die riesigen Tonlager zu Backsteinen, Ziegeln, Platten und Röhren verarbeitet.

### Bank-, Börsen- und Versicherungswesen

«Die bereits geschilderte Handels- und Industrieentwicklung, die ausgezeichnete Verkehrslage und der den Baslern nachgesagte Sparsinn waren die Grundlagen des *Basler Bankwesens*. Die beiden führenden Institute (Großbanken) des Platzes dehnten ihr Tätigkeitsgebiet auf die ganze Schweiz aus; das eine faßte namentlich auch in London Fuß. Heute zählt unsere Stadt etwa 45 Kreditinstitute und ist einer der wichtigsten schweizerischen Bankplätze. Wie in Genf sind auch hier die Privatbanken verhältnismäßig stark vertreten; einzelne dieser Institute nehmen einen weit über ihre lokale Bedeutung hinausreichenden Rang ein. Basel ist ferner ein bevorzugtes Zentrum für *Holdinggesellschaften* und das Domizil bekannter *Treuhandgesellschaften*. Das schweizerische *Versicherungswesen* hat neben Zürich in Basel seinen Mittelpunkt. Von den insgesamt 47 privaten schweizerischen Versicherungsgesellschaften haben nicht weniger als 9 ihren Sitz in Basel.

### Gewerbe

«Zahlreiche gewerbliche Betriebe, besonders auf dem Gebiete des *Baugewerbes*, der Eisenkonstruktion, der Buchdruckerei, der Herstellung von Klischees und der Möbelfabrikation haben sich zu großen Unternehmungen entwickelt. Die Anzahl der im Gewerbe tätigen Betriebe und der darin beschäftigten Personen kann nicht genau genannt werden, weil es bei der Durchführung einer Betriebsstatistik schwierig ist, Industrie und Handwerk zu trennen<sup>3</sup>. Die Betriebszählung vom 24. August 1939 meldet für beide Kategorien zusammen 3337 Betriebe mit 30 759 beschäftigten Personen.»

Soweit die Ausführungen der Basler Handelskammer.

<sup>3</sup> Die Bezeichnungen «Industrie» und «Gewerbe» werden deshalb im folgenden im gleichen Sinne verwendet.

Erst die statistische Analyse orientiert allerdings darüber, welche quantitative Bedeutung die einzelnen Wirtschaftszweige für die gesamte Beschäftigung im Kantonsgebiet hatten. Die folgende Zusammenstellung basiert auf Erhebungen, die 1939 durchgeführt wurden. Bedeutsam ist dabei nicht bloß die Verteilung der Beschäftigung auf die einzelnen Sektoren, sondern die Gliederung des *gesamten* Arbeitsangebotes.

*Gliederung der Beschäftigung und des Arbeitsangebotes, 1939*

| Erwerbsgruppen                               | Beschäftigte<br>(1) | Arbeitslose<br>(2) | Arbeits-<br>angebot<br>(1) + (2) | Anteil am<br>Arbeits-<br>angebot<br>(%) |
|----------------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|
| Steinbrüche, Gruben . . . . .                | 21                  | —                  | 21                               | 0,0                                     |
| Nahrungs- und Genußmittel . . . . .          | 4 542               | 63                 | 4 605                            | 5,9                                     |
| Nahrungsmittel . . . . .                     | 4 151               |                    |                                  |                                         |
| Getränke . . . . .                           | 358                 |                    |                                  |                                         |
| Tabak . . . . .                              | 33                  |                    |                                  |                                         |
| Fette und Öle . . . . .                      | 54                  | —                  | 54                               | 0,1                                     |
| Chemie . . . . .                             | 7 406               | —                  | 7 406                            | 9,5                                     |
| Kautschuk . . . . .                          | 7                   | —                  | 7                                | 0,0                                     |
| Bauindustrie (inkl. Holzindustrie) . . . . . | 8 513               | 1 141              | 9 654                            | 12,5                                    |
| Bauindustrie im engeren Sinne . . . . .      | 6 315               |                    |                                  |                                         |
| Holz und Kork . . . . .                      | 2 198               |                    |                                  |                                         |
| Spiel- und Sportwaren . . . . .              | 44                  | —                  | 44                               | 0,0                                     |
| Papier- und graphische Industrie . . . . .   | 3 067               | 37                 | 3 104                            | 4,0                                     |
| Bekleidung, Leder, Reinigung . . . . .       | 5 992               | 142                | 6 134                            | 7,9                                     |
| Bekleidung . . . . .                         | 3 544               |                    |                                  |                                         |
| Leder . . . . .                              | 336                 |                    |                                  |                                         |
| Reinigungsgewerbe . . . . .                  | 2 112               |                    |                                  |                                         |
| Textilindustrie . . . . .                    | 2 503               | 146                | 2 649                            | 3,4                                     |
| davon Seide . . . . .                        | 1 693               |                    |                                  |                                         |
| Kraft-, Gas- und Wasserwerke . . . . .       | 682                 | —                  | 682                              | 0,9                                     |
| Steine und Erden . . . . .                   | 320                 | —                  | 320                              | 0,4                                     |
| Maschinen, Metalle, Uhren . . . . .          | 6 035               | 22                 | 6 057                            | 7,8                                     |
| davon Maschinen . . . . .                    | 3 415               |                    |                                  |                                         |
| davon Metalle . . . . .                      | 2 154               |                    |                                  |                                         |
| Verkehr . . . . .                            | 8 224               | 56                 | 8 280                            | 10,7                                    |
| Handel, Bank, Börse, Versicherung . . . . .  | 18 873              | 345                | 19 218                           | 24,7                                    |
| Großhandel . . . . .                         | 4 418               |                    |                                  |                                         |
| Kleinhandel . . . . .                        | 8 940               |                    |                                  |                                         |
| Bank, Börse, Versicherung . . . . .          | 3 727               |                    |                                  |                                         |
| Vermittlung, Vertretung . . . . .            | 1 788               |                    |                                  |                                         |
| Gastgewerbe . . . . .                        | 4 826               | 110                | 4 936                            | 6,4                                     |
| Sport- und Vergnügungsgewerbe . . . . .      | 308                 | —                  | 308                              | 0,4                                     |
| Gesundheitswesen . . . . .                   | 2 101               | —                  | 2 101                            | 2,7                                     |
| Landwirtschaft und Heimarbeit . . . . .      | 1 519               | 29                 | 1 548                            | 2,0                                     |
| Total . . . . .                              | 75 037              | 2 091              | 77 128                           | 99,3                                    |
| Übrige Arbeitslose . . . . .                 | —                   | 613                | 613                              | 0,7                                     |
| Gesamtanzahl Arbeitslose . . . . .           | 2 704               | 2 704              | —                                | —                                       |
| Gesamtes Arbeitsangebot . . . . .            | 77 741              |                    | 77 741                           | 100,0                                   |

Würden bloß die Daten der tatsächlichen Beschäftigung in einzelnen Wirtschaftszweigen berücksichtigt, so hätte ein Sektor, der im Zeitpunkt der Erhebung einen unbefriedigenden Geschäftsgang und gleichzeitig hohe Arbeitslosigkeit aufweist, nur eine untergeordnete Bedeutung, während der gleiche Sektor möglicherweise in einer Prosperitätsperiode eine zentrale Position einnimmt. Zur tatsächlichen Zahl der beschäftigten Personen wurde deshalb in der vorstehenden Tabelle<sup>4</sup> die Anzahl der Arbeitslosen addiert. Für jeden Wirtschaftszweig wurde dann der prozentuale Anteil des Sektorangebotes am gesamten Arbeitsangebot berechnet.

Aus der Tabelle geht hervor: Im Jahre 1939 konzentrierte sich das Arbeitsangebot auf zehn Wirtschaftszweige. 92,8 % des Angebotes entfielen auf folgende Erwerbsgruppen: Nahrungs- und Genußmittelindustrie; chemische Industrie; Bauindustrie (einschließlich Holzindustrie); Papierindustrie und graphisches Gewerbe; Bekleidungs-, Lederindustrie und Reinigungsgewerbe; Textilindustrie; Maschinen- und Metallindustrie; Verkehr; Handel, Banken, Börse und Versicherungen; Gastgewerbe.

## II. Interne und externe Märkte

Diese Wirtschaftszweige sind auf ihre Exportabhängigkeit hin zu untersuchen. Dabei wird *nicht* derjenige Teil der kantonalen Produktion als «Export» bezeichnet, dessen Absatzmarkt außerhalb der *nationalen* Grenzen liegt. Vielmehr ist für die zu untersuchenden Zusammenhänge wichtig, welche Märkte außerhalb der *regionalen*, d.h. Kantonsgrenzen liegen, und zwar bezieht sich die Einteilung in «interne» und «externe» Märkte sowohl auf Güter als auch auf Dienstleistungen.

Die übliche Gegenüberstellung von Export- und Produktionswert ist mangels statistischer Unterlagen nicht möglich. Die hier verwendeten Kriterien sind von Rutledge Vining<sup>5</sup> aufgestellt worden. Die Unterscheidung von internen und externen Märkten erfolgt auf Grund von Indizien, und von Fall zu Fall müssen besondere Überlegungen angestellt werden, wenn über die Exportabhängigkeit entschieden werden soll. Vining geht aus vom Anteil der Beschäftigten in einer regionalen Industrie an der gesamten Beschäftigung der analysierten Region. Der so ermittelte Prozentsatz wird dann mit dem Anteil der Beschäftigung in der gleichen nationalen Industrie an der nationalen Beschäftigung verglichen. Ist der Anteil der Beschäftigung der relevanten Industrie an der regionalen Beschäftigung größer als die entsprechende nationale Quote, so besteht Grund zur Annahme, daß die Industrie für die analysierte Region eine Exportindustrie darstellt, da sie mindestens einen Teil ihrer Produktion an extra-regionale Märkte liefert. Das Verfahren ist in dieser Form allerdings bloß auf die amerikanische Wirtschaft anwendbar. Wenn die Methode auf schweizerische Verhältnisse angewandt wird, muß berücksichtigt werden, daß auch ein Teil der nationalen Produktion exportiert wird.

---

<sup>4</sup> Quellen (1): Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1952, p. 95. (2): Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

<sup>5</sup> Vgl. The Region as a Concept in Business-Cycle Analysis, *Econometrica* Juli 1946, p. 201 ff.

Verglichen mit den übrigen industriellen Erwerbsgruppen entfiel 1939 der höchste Anteil am Arbeitsangebot des Kantons Basel-Stadt auf die *Bauindustrie*. Die betreffende Quote betrug 12,5 %. Dieser Prozentsatz wird nun jeweils mit dem entsprechenden nationalen Satz verglichen<sup>6</sup>. 1941 waren 10,2 % aller Beschäftigten in der schweizerischen Bauindustrie tätig. Nach den erwähnten Kriterien wäre somit die Basler Bauindustrie zu einem geringen Teil auch von externen (schweizerischen) Märkten abhängig. Die Exportorientierung kann hier jedoch vernachlässigt werden. Es ist anzunehmen, daß der Basler Prozentsatz typisch ist für schweizerische Industrieregionen, in denen die Investitionsausgaben verglichen mit dem nationalen Durchschnitt hoch sind, und in denen deshalb der lokale Markt der Bauindustrie einen überdurchschnittlichen Anteil von Beschäftigten absorbiert.

Die zweite Position unter den industriellen Erwerbsgruppen nahm 1939 die *chemische Industrie* ein, die 9,5 % des Arbeitsangebotes beschäftigte. Der nationale Prozentsatz betrug 1,5 %. Maßgebend ist in diesem Fall jedoch die starke Exportabhängigkeit der chemischen Industrie der ganzen Schweiz. Aus Angaben von Baumgartner<sup>7</sup> läßt sich entnehmen, daß nahezu die ganze Basler Produktion an ausländische Märkte geliefert wurde. Regional muß deshalb die Basler chemische Industrie als reine Exportindustrie betrachtet werden.

7,9 % des kantonalen Arbeitsangebotes wurden 1939 der Erwerbsgruppe «*Bekleidungs-, Lederindustrie und Reinigungsgewerbe*» zugerechnet. Das Reinigungsgewerbe dürfte vorwiegend Dienstleistungen auf dem städtischen Markt anbieten. Die Basler Bekleidungs- und Lederindustrie partizipierte mit 5 % am Arbeitsangebot, während der gleiche schweizerische Erwerbszweig 1941 5,6 % des nationalen Angebotes beschäftigte. Nur 5 % der schweizerischen Produktion wurden in den dreißiger Jahren exportiert<sup>8</sup>. Die beiden Prozentsätze können mithin verglichen werden, und es folgt, daß die externen Märkte für die Bekleidungsindustrie wahrscheinlich untergeordnete Bedeutung hatten.

Die Exportquote der schweizerischen *Maschinenindustrie* betrug in den dreißiger Jahren ungefähr 70 %. Die nationale Industrie war also vorwiegend exportorientiert. Externe Märkte dürften auch für die Basler Maschinenindustrie, die 5 % aller Arbeitsanbieter beschäftigte, von überwiegender Bedeutung gewesen sein. Die Basler Metallindustrie, auf die 1939 rund 3 % des Arbeitsangebotes entfielen, während der schweizerische Anteil 4 % betrug, war dagegen auf den städtischen Markt angewiesen.

Die Basler *Nahrungsmittelindustrie* (inkl. Getränke- und Genußmittelindustrie) beanspruchte 1939 5,9 % des Arbeitsangebotes, während sich der schweizerische Anteil dieser Erwerbsgruppe an der nationalen Beschäftigung auf 4,6 % belief. Ähnlich wie bei der Bekleidungsindustrie dürfte es sich um einen Wirtschaftszweig handeln, der weitgehend von der internen Nachfrage abhängig ist. Der leicht höhere

---

<sup>6</sup> Die für die nationale Wirtschaft repräsentativen Ziffern wurden errechnet nach Angaben im Statistischen Jahrbuch der Schweiz 1945, p. 54.

<sup>7</sup> Rudolf Baumgartner, Die wirtschaftliche Bedeutung der chemischen Industrie in Basel, p. 69, Basel 1947.

<sup>8</sup> Die Exportquoten schweizerischer Industrien während der dreißiger Jahre stammen aus folgenden Quellen: «Die Volkswirtschaft», 1935, p. 2, und 1938, p. 203. Ferner vgl. Francescos *Kneschaurek*, Der schweizerische Konjunkturverlauf, p. 95.

Basler Prozentsatz deutet allerdings an, daß einzelne Firmen (vgl. die Ausführungen der Basler Handelskammer) mindestens teilweise den externen Markt beliefern. Auf Grund der quantitativ kaum ins Gewicht fallenden Nahrungsmittelausfuhr der Schweiz dürften ausländische Märkte bedeutungslos sein.

Zwischen 40 und 45 % des nationalen Produktionswertes der *Textilindustrie* wurden in den dreißiger Jahren exportiert. Die relativen Anteile am Arbeitsangebot sind deshalb wenig aufschlußreich. Nahezu zwei Drittel aller in dieser kantonalen Erwerbsgruppe Beschäftigten gehörten 1939 der Seidenindustrie an. Der hohe Grad von Spezialisierung, der im hohen Prozentsatz der in der Seidenindustrie Beschäftigten zum Ausdruck kommt, deutet auf eine starke Abhängigkeit der ganzen Gruppe von externen Märkten hin.

Nahezu 25 % des Basler Arbeitsangebotes wurden 1939 dem *Handel*, den Banken, der Börse und den Versicherungen zugerechnet. Nur 10 % der nationalen Beschäftigung wurden 1941 unter diese schweizerische Erwerbsgruppe subsumiert. (1950 waren es 11,8 %.) Schon den Ausführungen der Handelskammer ist zu entnehmen, daß Basel die Rolle eines Handelszentrums zukommt. Ein Vergleich der beiden Prozentsätze bestätigt dies. Ein großer Teil der Firmen dieses Sektors ist von externen – auch ausländischen – Märkten abhängig. Vor allem betrifft dies Großhandel, Banken und Versicherungen. Der Kleinhandel ist weitgehend an den lokalen Markt gebunden. Eine Stadt ist jedoch in der Regel (und jedenfalls gilt diese Regel für Basel) Einkaufszentrum für die Konsumenten der Umgebung. Deshalb treten auch auswärtige Konsumenten als Nachfrager auf dem internen Markt auf.

Da Basel «schweizerisches Eintrittstor und Verteilungspunkt» ist, entspricht die Bedeutung der Erwerbsgruppe «*Verkehr*», die 10,7 % des Arbeitsangebotes beschäftigte, der des Handels. Die nationale Quote betrug 1941 bloß 3,8 % (1950: 4,5 %) der gesamten Anzahl der Beschäftigten. Der Absatz der von der Gruppe Verkehr angebotenen Dienstleistungen hängt also weitgehend von der Nachfrage auf externen Märkten ab.

Es bleiben einige kleinere Erwerbsgruppen. In der Basler Papierindustrie und im graphischen Gewerbe wurden 1939 rund 4 % aller Arbeitsanbieter beschäftigt, in der betreffenden schweizerischen Gruppe bloß 2,1 %. Der größte Teil der im Kanton Beschäftigten entfällt dabei auf das graphische Gewerbe. – Das Gastgewerbe ist seiner Funktion nach zu einem guten Teil auf auswärtige Konsumenten angewiesen. Eine Gegenüberstellung seiner kantonalen und nationalen Bedeutung ist daher sinnlos. – Auf Grund von Indizien, die unten genannt werden, ist anzunehmen, daß das graphische Gewerbe eher an den internen Markt gebunden war. Es wird deshalb der zweiten Kategorie zugeteilt. Das Gastgewerbe, das zwar auch den heimischen Konsumenten Leistungen erbringt, wird der ersten Kategorie zugerechnet. (Der Fehler, der daraus möglicherweise resultiert, ist klein.) Die Landwirtschaft hat, entsprechend dem städtischen Charakter des Kantons, ganz untergeordnete Bedeutung.

Aus der Untersuchung der Exportabhängigkeit einzelner Basler Wirtschaftszweige ergibt sich also für die unmittelbare Vorkriegszeit folgende Gliederung:

Von *externen* Märkten vollständig oder in überwiegendem Maße abhängig waren:

Chemische Industrie; Maschinenindustrie; Textilindustrie; Großhandel, Banken, Börse und Versicherung; Verkehr; Gastgewerbe.

Vorwiegend vom *internen* Markt abhängig waren:

Bauindustrie; Metallindustrie; Bekleidungs-, Lederindustrie und Reinigungsgewerbe; Nahrungs- und Genußmittelindustrie; Detailhandel; graphisches Gewerbe.

*Der Anteil des Basler Arbeitsangebotes, der auf Wirtschaftszweige entfällt, die von externen Märkten abhängig sind, ist somit – entsprechend der besonderen Definition der externen Märkte – sehr hoch; er beträgt 48,2 %. Der Prozentsatz dürfte einigermaßen konstant sein. Auf die Erwerbsgruppen, die den internen Markt beliefern, konzentrierten sich demnach 51,8 % des Arbeitsangebotes<sup>9</sup>.*

---

<sup>9</sup> Die Quoten entsprechen dem internationalen Verhältnis der Beschäftigung in «intern-orientierten» und «extern-orientierten» Industrien kleiner Regionen. Sowohl 1921 als auch 1931 betrug der Anteil der «lokalen Beschäftigung» an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten städtischen Territorien Großbritanniens 53 %. (Vgl. *M. C. Daly*, An approximation to a geographical multiplier, *Economic Journal* Juni/September 1941, p. 248 ff.) Für die USA schätzte *Sargent Florence* den Anteil der «lokalen Beschäftigung» auf 48 %. (Vgl. Memorandum on Long Range Planning, National Resources Planning Board, 1940.)

### 3. Kapitel

#### *Die Depression und die einzelnen Wirtschaftszweige*

Die Kenntnis der relativen Intensität der Depression in den Sektoren der Basler Wirtschaft ist eine Voraussetzung der Analyse des beschäftigungspolitischen Programms.

1. Die *chemische Industrie* spielte in den dreißiger Jahren für die Basler Wirtschaft die Rolle eines konjunkturellen Stabilisators<sup>1</sup>. Die Produktion der schweizerischen chemischen Industrie erfuhr zwischen 1929 und 1932 nur eine relativ schwache wertmäßige Rückbildung um 13 %. Da der Basler Anteil an der schweizerischen Produktion sehr hoch ist – 1937 stammten nahezu zwei Drittel des schweizerischen Produktionswertes von den Basler Firmen –, ist der Verlauf der schweizerischen Chemiekonjunktur auch für die Basler Industrie repräsentativ. Nach 1932 war ein ziemlich regelmäßiger Anstieg der schweizerischen Produktion zu verzeichnen, eine Erscheinung, die angesichts der Konzentration dieses Industriezweigs auf den Kanton Basel-Stadt für dessen konjunkturelle Entwicklung bedeutungsvoll war.

#### *Produktionswert der schweizerischen chemischen Industrie<sup>2</sup> 1929–1937 (Millionen Franken)*

|      |       |      |       |      |       |
|------|-------|------|-------|------|-------|
| 1929 | 249,1 | 1932 | 216,4 | 1935 | 232,9 |
| 1930 | 245,1 | 1933 | 226,1 | 1936 | 245,9 |
| 1931 | 229,7 | 1934 | 232,4 | 1937 | 253,8 |

#### *Produktionswert der Basler chemischen Industrie<sup>2</sup> (Millionen Franken)*

|      |       |      |       |      |       |
|------|-------|------|-------|------|-------|
| 1937 | 160,2 | 1938 | 153,0 | 1939 | 166,5 |
|------|-------|------|-------|------|-------|

Bemerkenswert ist im Hinblick auf den allgemeinen Konjunkturverlauf die Rückbildung der Basler Chemieproduktion in den Jahren 1937/38 von 160,2 Millionen Franken auf 153,0 Millionen Franken. Eng damit zusammen hängt die Feststellung, daß der Kraftstromverbrauch zwischen 1937 und 1938 im Kanton Basel-Stadt sank, wie aus dem Index auf Seite 23 hervorging. Der Zusammen-

<sup>1</sup> Vgl. *W. Mangold*, Die Entstehung und Entwicklung der Basler Exportindustrie mit besonderer Berücksichtigung ihres Standortes, Basel 1935, p. 59: «Die chemische Industrie (hat) sich bis heute noch als die krisenbeständigste erwiesen.»

<sup>2</sup> Quelle: *Baumgartner*, op. cit. p. 150 und p. 163.

hang ist offensichtlich, wenn berücksichtigt wird, daß 1939 alle Basler Erwerbsgruppen eine Betriebskraft von 69436 PS auswiesen, wovon ungefähr 40 % (27407 PS) allein auf die chemische Industrie entfielen<sup>3</sup>. Die Rückbildung der Basler Industrieproduktion im Jahre 1938 betraf also die chemische Industrie.

Die relative Stabilität des chemischen Produktionsvolumens nach 1932 konnte hingegen nur einen geringfügigen Effekt auf das Niveau der Beschäftigung im Kanton Basel-Stadt ausüben. Die einkommensstabilisierende Wirkung der Basler chemischen Industrie war jedenfalls stärker als die beschäftigungsstabilisierende Wirkung, betrug doch der Anteil der Löhne am Produktionswert nur ungefähr 11 %<sup>4</sup>.

Im ganzen übte dieser Wirtschaftszweig während der Depression aber einen stabilisierenden Einfluß aus.

2. Die *Maschinenindustrie* wurde hingegen als Investitionsgüterindustrie von der Depression mit voller Wucht getroffen. Der Export der schweizerischen Maschinenindustrie unterlag in den dreißiger Jahren der typischen Entwicklung der schweizerischen Ausfuhr: Kontraktion bis 1932, Stagnation bis 1936, Expansion nach 1936<sup>5</sup>.

Die Ziffern der Arbeitslosigkeit im Sektor Metall- und Maschinenindustrie der Basler Wirtschaft entsprechen ungefähr dieser Entwicklung; allerdings drückt sich in ihnen die Kontraktion der lokalen Bautätigkeit, die nicht ohne Wirkung auf die Metallindustrie blieb, deutlich aus, so daß die Periode 1933/1936 für die Kombination von Metall- und Maschinenindustrie zu einem Zeitabschnitt des konjunkturellen Niedergangs wurde<sup>6</sup>.

*Stellenlose in der Basler Metall- und Maschinenindustrie (Jahresmittel)*  
1933–1939

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 461  | 506  | 739  | 881  | 544  | 473  | 22   |

Seit 1936 profitierte besonders die Maschinenindustrie von der günstigeren schweizerischen Währungsrelation gegenüber dem Ausland; zudem wurden mit dem Herannahen des Zweiten Weltkrieges – nach Angaben des Kantonalen Arbeitsamtes – die Rüstungsaufträge immer wichtiger. Vor der Abwertung übte die Maschinenindustrie jedoch einen eindeutig destabilisierenden Einfluß auf die gesamte Wirtschaft aus.

3. Gleiches gilt, aus anderen Gründen, für die Basler *Textilindustrie*, das heißt hauptsächlich für die Seidenindustrie. Der Wirtschaftszweig war einer langfristigen

<sup>3</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1952, p. 95.

<sup>4</sup> Vgl. die jährlichen Berichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt. In verschiedenen Jahren meldete die chemische Industrie Neueinstellungen. – Die Lohnquote der chemischen Industrie findet sich bei *Baumgartner*, op. cit. p. 163.

<sup>5</sup> Vgl. *E. Saner*, Der schweizerische Maschinenexport von 1930–1945, p. 23 ff., Freiburg (Schweiz) 1949.

<sup>6</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

Kontraktion unterworfen: die Anzahl der in der Basler Textilindustrie Beschäftigten sank von 10853 im Jahre 1920 auf 3572 im Jahre 1941. Zahlreiche Ursachen können für diese strukturelle Veränderung angeführt werden. Eine der wichtigsten scheint darin zu bestehen, daß langfristig «der Prozentsatz der privaten Ausgaben für Textilien eine Tendenz aufweist, zu sinken<sup>7</sup>». Zu diesen Einflüssen trat in den dreißiger Jahren die konjunkturelle Kontraktion. Mit Ausnahme einer kurzen Belebung im ersten Halbjahr 1937 war deshalb die Geschäftslage der Basler Textilindustrie, wie aus den Berichten des Kantonalen Arbeitsamtes hervorgeht, während der dreißiger Jahre unbefriedigend. Deutlich spiegelt sich diese Tatsache in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit wider<sup>8</sup>.

*Stellenlose in der Textilindustrie, 1933–1939 (Jahresmittel)*

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 550  | 264  | 370  | 399  | 199  | 214  | 146  |

Für die Basler Textilindustrie fällt das absolute Maximum der Arbeitslosigkeit in den dreißiger Jahren nicht ins Jahr 1936. 1933 war die Arbeitslosigkeit größer; immerhin ist 1936 ein Jahr des relativen Maximums. – Die Impulse, welche dieser Wirtschaftszweig in der Depression auf die kantonale Wirtschaft übertrug, waren durchwegs destabilisierend.

4. Verglichen mit der Bedeutung der Erwerbsgruppe «*Handel*, Banken, Börse und Versicherungen» für die Basler Wirtschaft war das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in diesem Sektor relativ bescheiden<sup>9</sup>.

*Stellenlose im Sektor Handel, Bank, Börse und Versicherungen (Jahresmittel)  
1933–1939*

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 420  | 447  | 488  | 610  | 521  | 454  | 345  |

1939 zählte die Gruppe als ganzes 18873 Beschäftigte. Davon entfielen 71 % auf den Groß- und Kleinhandel. Die folgenden Bemerkungen beziehen sich auf diese beiden Branchen. Der Sektor «Handel» ist in Basel von der Nachfrage externer Märkte abhängig. (Vorwiegend gilt dies für den Großhandel.) Schwankungen der Handelsumsätze werden nur in bescheidenem Ausmaß in Beschäftigungsfluktuationen verwandelt. Der Anteil der Löhne an den Handelsumsätzen ist klein; er

<sup>7</sup> OEEC, *The Textile Industry in Europe*, p. 13, Paris 1955.

<sup>8</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

<sup>9</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

dürfte bei ungefähr 10 % liegen<sup>10</sup>. (Vgl. die Ausführungen weiter unten über sekundäre Effekte.) In seinem Bericht über das Jahr 1937 bemerkt das Kantonale Arbeitsamt an einer Stelle: «Der Rückgang (der Arbeitslosigkeit) war geringfügig und stand insbesondere in keinem Verhältnis zur Belebung der Geschäftstätigkeit im Handel und im Bankgewerbe.» In Wirklichkeit stand der Rückgang der Arbeitslosigkeit wohl in einem Verhältnis zur Umsatzbelebung, nur ist die Proportion «Beschäftigungsveränderung : Umsatzveränderung» im Sektor Handel sehr klein. Da das Handelsvolumen eine dem Produktionsvolumen verwandte Variable ist, schwanken die Umsätze der Erwerbsgruppe parallel zur allgemeinen Konjunktur. (Der Detailhandel partizipiert an der *lokalen* Konjunkturentwicklung.) In diesem Sinne kommt der Erwerbsgruppe kein stabilisierender Charakter zu. Sie ist aber ein beschäftigungspolitischer Stabilisator.

5. Der Erwerbsgruppe «Verkehr» wurden 1939 über 8000 Beschäftigte zugerechnet. Das Maximum der Anzahl der Arbeitslosen betrug (1936) in diesem Sektor 125. Der Prozentsatz der Stellenlosen lag also weit unter dem Durchschnittssatz der kantonalen Wirtschaft. Die Stabilität der Beschäftigung ist zu einem guten Teil auf die während der dreißiger Jahre nahezu ununterbrochen steigende Aktivität im Basler Rheinhafen zurückzuführen<sup>11</sup>. Eine Verlangsamung des Anstiegs ist erst 1936 zu beobachten. (Der internationale Konjunktureinbruch von 1938 hatte sogar einen absoluten Rückgang der Umschlagsmengen zur Folge.)

*Stellenlose im Sektor Verkehr<sup>12</sup> (Jahresmittel)*  
1933–1939

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 66   | 71   | 97   | 125  | 103  | 92   | 56   |

Im Rahmen der städtischen Wirtschaft stellte die Erwerbsgruppe einen konjunkturellen Stabilisator dar.

6. Bei *Konsumgüterindustrien, die für den internen Markt produzieren*, ist zu erwarten, daß der Geschäftsgang der städtischen Konjunkturentwicklung folgt. Zu dieser Kategorie gehören in Basel die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, die Bekleidungs- und Lederindustrie und das Reinigungsgewerbe sowie der Detailhandel. (Metall- und Bauindustrie sind ebenfalls von der internen Nachfrage abhängig, aber als Investitionsgüterindustrien unterliegen sie speziellen Einflüssen. Die Determinanten der Nachfrage nach ihrer Produktion sind deshalb nicht dieselben wie im Falle lokaler Konsumgüter- und Dienstleistungsbetriebe.) Aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den vom internen Markt abhängigen Basler Konsumgüterindustrien geht hervor, daß das persönliche Einkommen und die Konsumgüterproduktion parallele Schwankungen aufwiesen.

<sup>10</sup> Vgl. *Eduard Leemann*, Artikel im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft I, Bern 1955, p. 604 ff.: «Großhandel». Aus *Leemanns* Ausführungen geht hervor, daß die durchschnittliche Lohnquote (pro Umsatz) im Großhandel ca. 8,6 % beträgt.

<sup>11</sup> Vgl. die Angaben im Statistischen Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1944, p. 145.

<sup>12</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

*Stellenlose in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie<sup>13</sup> (Jahresmittel)*

1933–1939

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 74   | 67   | 89   | 120  | 100  | 91   | 63   |

*Stellenlose in der Bekleidungs- und Lederindustrie und im Reinigungsgewerbe<sup>13</sup>  
(Jahresmittel) 1933–1939*

| 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 175  | 172  | 184  | 224  | 217  | 180  | 142  |

In beiden Fällen dürfte der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahre 1934 mit der bescheidenen Zunahme des Basler persönlichen Einkommens in diesem Jahr zusammenhängen. Ferner verzeichnen beide Erwerbsgruppen im Tiefpunkt der Depression (1936) ein Maximum der Arbeitslosigkeit. Da die Papierindustrie und das graphische Gewerbe – den Ziffern der Arbeitslosigkeit nach zu schließen – den gleichen Einflüssen unterliegen, wurden sie im letzten Kapitel zu den vom internen Markt abhängigen Wirtschaftszweigen gerechnet.

7. Die folgenden Angaben über die

*Bauindustrie*

beziehen sich auf die «Bauindustrie im weiteren Sinne». Darunter fallen drei Erwerbsgruppen: 1. die Bauindustrie im engeren Sinne; 2. die Holz- und Glasbearbeitungsindustrie; 3. ein Teil der Metallindustrie. Kriterium der Zugehörigkeit einer Erwerbsgruppe zur «Bauindustrie im weiteren Sinne» ist, ob die fragliche Gruppe zu jenen Wirtschaftszweigen gehört, deren Produktionswert (= Wert der Faktorleistungen + Materiallieferungen) im Falle einer Investition jeweils gleich den Baukosten dieser Investition ist. Industrien, die keine *unmittelbare* Umsatzerhöhung erfahren, wenn die Bauausgaben steigen, gehören nicht zur so definierten «Bauindustrie». Die Reaktionen dieser Industrien werden im Kapitel über sekundäre Effekte analysiert. Die «Bauindustrie im weiteren Sinne» entspricht also der «Bauindustrie im ökonomischen Sinne». Üblicherweise liegen dagegen dem Begriff «Bauindustrie» technische Vorstellungen zugrunde.

Im einzelnen erfassen die hier verwendeten Ziffern die Arbeitslosigkeit folgender Berufsgruppen:

A. Gelernte und angelernte Arbeiter und Angestellte.

a) Bauindustrie im technischen Sinne: Maurer, Gipser, Dachdecker, Zimmerleute, Steinhauer, Zementer, Hafner, Maler, Tapezierer, übrige Bauarbeiter, Architekten, Hochbautechniker, Bauingenieure, Tiefbauingenieure, Bauzeichner.

b) Holz- und Glasbearbeitungsindustrie: Bauschreiner, Holzmaschinisten, Glaser, übrige Holzarbeiter (Anschläger, Parkettiere usw.).

<sup>13</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1941, p. 154.

c) Metallindustrie (teilweise): Heizungsmonteure, Bauschlosser, Spengler, Installateure, 50 % aller übrigen Metallarbeiter.

B. Ungelernte Arbeiter: Bauhandlanger und Erdarbeiter, Hilfsarbeiter und Handlanger der Holzindustrie, Hilfsarbeiter und Handlanger der Metallindustrie, 50 % des Totals «diverser ungelernter Arbeiter»<sup>14</sup>.

Infolge der Abhängigkeit ihres Produktionsprozesses von der Witterung ist die Bauindustrie nicht nur ausgeprägten konjunkturellen, sondern außerdem auch starken saisonalen Fluktuationen unterworfen. Jahresdurchschnitte der Arbeitslosigkeit vermitteln deshalb wohl ein Bild des konjunkturellen Niedergangs der Beschäftigung während der dreißiger Jahre, gestatten aber keinen Einblick in die Notlage der Wintermonate. Die anschließend an die Jahresmittelwerte wiedergegebenen Juni- und Dezembereffizienten lassen die Intensität der Saisonzyklen klar hervortreten<sup>15</sup>.

#### *Stellenlose (Männer) in der Bauindustrie, 1930–1939*

| 1930 | 1931 | 1932  | 1933  | 1934  | 1935  | 1936  | 1937  | 1938  | 1939  |
|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 666  | 889  | 1 685 | 2 047 | 2 191 | 2 783 | 3 039 | 2 132 | 2 013 | 1 141 |

#### *Saisonschwankungen der Arbeitslosigkeit in der Bauindustrie, 1930–1939*

|      | Juni  | Dezember |      | Juni  | Dezember |
|------|-------|----------|------|-------|----------|
| 1930 | 257   | 1 075    | 1935 | 1 939 | 3 626    |
| 1931 | 253   | 1 524    | 1936 | 2 708 | 3 139    |
| 1932 | 945   | 2 425    | 1937 | 1 652 | 2 645    |
| 1933 | 1 200 | 2 894    | 1938 | 1 493 | 3 433    |
| 1934 | 1 285 | 3 097    | 1939 | 1 085 | 985      |

<sup>14</sup> Quelle: Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt, Nr. 3579, p. 28/29, 1936. Dort werden auch die Ziffern der Arbeitslosigkeit einzelner Berufsgruppen angegeben.

Zur Abgrenzung der Bauindustrie ist zu bemerken: «Eine restlose Genauigkeit ist... nicht zu erreichen: a) In der Kategorie 'übrige gelernte und angelernte Metallarbeiter' sind mit Arbeitern, die – wie die Schweißer – eindeutig zum Baugewerbe gehören, andere Arbeiter zusammengefaßt, die – wie die Schraubenmacher und Gürtler – der Metallindustrie angehören und normalerweise nicht ins Baugewerbe hinüberwechseln. Da Stichproben eine ungefähr gleiche Stärke beider Gruppen ergaben, wurden generell 50 % der Gesamtzahl dem Baugewerbe zugerechnet. b) Während die Fehlerquelle unter a) klein ist, bleibt bei den 'Diversen Ungelernten' eine große Unsicherheit. Wieviel Gelernte, vor allem Jugendliche, bei besserem Beschäftigungsgrad des Baugewerbes dort Arbeit suchen und finden, ist kaum zu schätzen. Der Durchschnitt von 50 % bleibt auf dem Höhepunkt der Krise sicher hinter der Wirklichkeit zurück.» Vgl. *Edgar Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, Gutachten, erstattet im Namen der Initianten. Publiziert als Anhang B im Ratschlag Nr. 3579.

<sup>15</sup> Quellen: 1930–1935: Ratschlag Nr. 3579, p. 28/29. Durchschnittswerte = arithmetisches Mittel der Stichtagszahlen vom 30. Juni und 31. Dezember. 1936–1939: Der Basler Arbeitsrapp, vorläufiger Bericht über die Tätigkeit des Arbeitsrappens 1936–1945 unter Berücksichtigung wichtiger Beschlüsse des 1. Halbjahres 1946, erstattet vom Arbeitsbeschaffungsrat, p. 106 ff. Jahresmittel = Durchschnitt der 12 Stichtagszahlen der Monate.

Die Ziffern entsprechen, wie oben erklärt, der Arbeitslosigkeit in der ökonomisch definierten Bauindustrie. Soll der Prozentsatz der Arbeitslosigkeit in der Bauindustrie mit dem Durchschnittssatz der Arbeitslosigkeit im Kanton von 8,3 % (1936) verglichen werden, so muß die Berechnungsgrundlage modifiziert werden. Die Zahl der Beschäftigten der Basler Bauindustrie von 1929, die dem Vergleich zugrunde gelegt werden muß, bezieht sich auf die Erwerbsgruppe «Bauindustrie im technischen Sinne und Holzbearbeitungsindustrie». Von den oben wiedergegebenen Zahlen muß nun die Anzahl der arbeitslosen Metallarbeiter subtrahiert werden. Sie betrug an einem Stichtag 1936 ungefähr 540. Für die Bauindustrie im engeren Sinne resultiert dann ein Jahresmittel 1936 der Zahl der Arbeitslosen von 2500. Bau- und Holzbearbeitungsindustrie beschäftigten im Jahre 1929 12100 Personen<sup>16</sup>.

Die Zahl der Stellenlosen belief sich also 1936 auf 20,7 % des Sektorangebotes von 1929 (Beschäftigung und Arbeitsangebot sind 1929 ungefähr gleich groß). 20,7 % sind mehr als das Doppelte des kantonalen Durchschnitts der Arbeitslosigkeit.

Der Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtumsätzen ist in der Bauindustrie hoch. Für die Vorkriegszeit (bezogen auf 1934) schätzte der Delegierte für Arbeitsbeschaffung diesen Anteil auf über 50 %<sup>17</sup>. Vergleichsweise betrug die entsprechende Quote in der chemischen Industrie nur 11 %. Die Bauindustrie ist also arbeitsintensiv. Eine Kontraktion ihres Umsatzes wird eine überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitslosigkeit auslösen. Die beschäftigungspolitische Bedeutung dieser Industrie für den Kanton Basel-Stadt erklärt, zusammen mit dem noch zu erläuternden Umstand, daß die Stockung in Basel die schweizerische Baudepression an Intensität noch übertraf, die Disproportionalität zwischen der Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Entwicklung des Einkommens pro Kopf im Kanton Basel-Stadt.

Die unmittelbare Determinante des Beschäftigungsgrades der Bauindustrie ist das Bauvolumen, eine ökonomische Variable, die (wie aus der Untersuchung der allgemeinen Konjunkturentwicklung hervorging) außerordentlich starke Veränderungen erfährt. Die einzelnen Komponenten des Bauvolumens werden durch verschiedene Determinanten beeinflusst, so daß es sinnlos ist, zwischen der Variablen «Bauvolumen» und einer anderen Variablen eine funktionelle Beziehung herzustellen. Das Bauvolumen setzt sich aus den Ausgaben für den privaten Wohnungsbau, für die industrielle Bautätigkeit und aus den öffentlichen Bauausgaben zusammen. Die wichtigste Determinante der Wohnbautätigkeit ist die Zuwachsrate der Zahl der Haushalte. Die industrielle (oder «gewerbliche») Bautätigkeit wird

---

<sup>16</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1952, p. 95.

<sup>17</sup> Vgl. Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit, graphische Darstellung Nr. 7. Auf Löhne, Gehälter und Geschäftskosten entfallen 55 %, auf Materialien 45 % der ungefähr dem schweizerischen Bauvolumen von 1934 entsprechenden Bausumme von 1100 Millionen Franken. Die Prozentsätze sind allerdings technologisch bedingten Veränderungen unterworfen. Für die dreißiger Jahre sind sie aber repräsentativ. Bei einem Basler Bauvolumen von 70,6 Millionen Franken im Jahre 1929 und 12100 in der Bauindustrie Beschäftigten sowie bei einem Anteil des Arbeitseinkommens an den Baukosten von 50 % würde sich das durchschnittliche Jahreseinkommen eines in der Basler Bauindustrie Tätigen auf 2926 Franken beziffert haben. Diese Zahl kommt wahrscheinlich der Wirklichkeit sehr nahe. Der Durchschnittslohn in der schweizerischen Bauindustrie betrug 1929 Fr. 1.35 pro Stunde. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 50 Stunden während 45 Wochen des Jahres belief sich das durchschnittliche Einkommen 1929 auf 3038 Franken. Die Differenz der beiden hypothetischen Einkommen beträgt bloß 3,7 % des arithmetischen Mittels. Der Satz von 50 % entspricht also den Basler Verhältnissen anfangs der dreißiger Jahre weitgehend.

durch die gleichen Variablen bestimmt wie die industrielle Investition im allgemeinen – das heißt jedenfalls durch eine Vielzahl von Determinanten. Das Bauvolumen der öffentlichen Hand ist theoretisch eine exogene Größe, die durch wirtschaftspolitische Erwägungen bestimmt wird.

Die Bruttobauausgaben im Kanton Basel-Stadt werden hier als Summe dreier Posten berechnet. Diese Methode entspricht dem vorhandenen statistischen Material über die dreißiger Jahre.

*Bruttobauausgaben in Basel, 1929–1939 (Millionen Franken)*<sup>18</sup>

|      | Brandversicherungs-<br>summe der<br>neuen Bauobjekte<br>(1) | 1% der Ver-<br>sicherungs-<br>summe aller<br>Gebäude (2) | Tiefbau-<br>ausgaben<br>(wirkliche)<br>(3) | Brutto-<br>bauausgaben | Index der<br>Brutto-<br>bauausgaben |
|------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| 1929 | 55,09                                                       | 13,82                                                    | 1,70                                       | 70,61                  | 100                                 |
| 1930 | 39,38                                                       | 14,30                                                    | 1,67                                       | 55,35                  | 78,4                                |
| 1931 | 63,45                                                       | 15,07                                                    | 2,98                                       | 81,50                  | 115,4                               |
| 1932 | 64,33                                                       | 15,72                                                    | 6,03                                       | 86,08                  | 121,9                               |
| 1933 | 49,13                                                       | 16,30                                                    | 4,72                                       | 70,15                  | 99,4                                |
| 1934 | 49,74                                                       | 16,79                                                    | 3,13                                       | 69,66                  | 98,8                                |
| 1935 | 29,34                                                       | 17,09                                                    | 1,80                                       | 48,23                  | 68,3                                |
| 1936 | 16,60                                                       | 17,34                                                    | 2,34                                       | 36,28                  | 51,4                                |
| 1937 | 21,43                                                       | 17,62                                                    | 4,58                                       | 43,63                  | 61,8                                |
| 1938 | 28,01                                                       | 17,98                                                    | 4,35                                       | 50,34                  | 71,3                                |
| 1939 | 30,71                                                       | 18,31                                                    | 2,09                                       | 51,92                  | 73,5                                |

Aus dem Index der nominellen Investitionen läßt sich ablesen: a) Nachdem die Bautätigkeit im Kanton 1930 eine Rückbildung erfahren hatte, stiegen die Ausgaben bis im Jahre 1932, dem Tiefpunkt der internationalen Depression, auf 122 % des Standes von 1929: «In den Jahren, in denen in der Weltwirtschaft und auch im größten Teil der Schweiz sich bereits deutlich die Folgen der allgemeinen Krise abzeichneten, (erlebte) in Basel das Baugewerbe durch – vom wirtschaftlichen und sozialen Standpunkt aus gleich schädliche – Spekulationsbauten eine Sonderkonjunktur<sup>19</sup>.»

b) Das Maximum der nominellen Bauausgaben der Periode 1929–1939 fiel in Basel in das Jahr 1932; in der Schweiz wurde das Maximum schon 1931 erreicht. Noch 1933 und 1934 waren aber selbst die nominellen Investitionen in Basel annähernd so groß wie 1929. Die Stockung trat erst nach 1934 ein.

c) Die schweizerischen Investitionen (im Bausektor) sanken 1936 auf 65 % des Standes von 1929. Die Basler Bausumme betrug dagegen im Jahre 1936 bloß 51 % der Summe von 1929.

<sup>18</sup> Quellen: (1): Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt. (2): Der Prozentsatz steht für die nichterfaßbaren Ersatzinvestitionen. (Praxis der Zentralen Arbeitsbeschaffungsstelle.) (3): Jahresrechnungen des Kantons Basel-Stadt. Rechnungsmäßige Ausgaben und Rückstellungen wurden ausgeschieden. Tiefbau: Ausgaben für Straßen-, Brücken- und Wasserbau sowie für Kanalisation. Private Tiefbauausgaben wurden vernachlässigt.

<sup>19</sup> Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, a. a. O. p. 40.

Die Relation zwischen dem nominellen Bauvolumen und der Beschäftigung in der Bauindustrie ist in Perioden, in denen sich die Baukosten verändern, selbst bei gegebener Produktionstechnik nicht konstant. Die Veränderung der Baukosten muß deshalb ausgeschaltet werden, wenn Arbeitslosigkeit und Investitionsvolumen verglichen werden sollen. Als Index der Baukosten wird hier der Index der Durchschnittslöhne der Bauarbeiter verwendet<sup>20</sup>.

*Nominelle und reale Bruttobauausgaben, 1929–1939*

|      | Nominelle<br>Ausgaben<br>(Millionen Franken) | Durchschnittslohn-<br>index der schweiz.<br>Bauindustrie | Bauausgaben in<br>Lohneinheiten von<br>1929 (Millionen<br>Franken) | Index des realen<br>Bauvolumens |
|------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 1929 | 70,61                                        | 100                                                      | 70,61                                                              | 100                             |
| 1930 | 55,35                                        | 100                                                      | 55,35                                                              | 78,4                            |
| 1931 | 81,50                                        | 100                                                      | 81,50                                                              | 115,4                           |
| 1932 | 86,08                                        | 98                                                       | 87,84                                                              | 124,4                           |
| 1933 | 70,15                                        | 96                                                       | 73,07                                                              | 103,5                           |
| 1934 | 69,66                                        | 93                                                       | 74,9                                                               | 106,1                           |
| 1935 | 48,23                                        | 92                                                       | 52,42                                                              | 74,0                            |
| 1936 | 36,28                                        | 89                                                       | 40,76                                                              | 57,7                            |
| 1937 | 43,63                                        | 90                                                       | 48,48                                                              | 68,7                            |
| 1938 | 50,34                                        | 93                                                       | 54,13                                                              | 76,7                            |
| 1939 | 51,92                                        | 94                                                       | 55,23                                                              | 78,2                            |

Nach dem Lohnindex ergibt sich eine Senkung der Baukosten zwischen 1931 und 1936 um ca. 11 %. Dieser Prozentsatz ist ungefähr gleich dem Ausmaß der Deflation, das den Berechnungen im erwähnten Gutachten zum Arbeitsrapen zugrunde gelegt wurde<sup>21</sup>. Die reale Kontraktion der Bauausgaben war etwas geringer als die nominelle; die Senkung betrug in Basel 42 %.

*Arbeitslosigkeit und reale Ausgaben in der Basler Bauindustrie, 1929–1939*

|                              | 1929 | 1930 | 1931 | 1932  | 1933  | 1934  | 1935  | 1936  | 1937  | 1938  | 1939  |
|------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stellenlose                  | .    | 666  | 889  | 1 685 | 2 047 | 2 191 | 2 783 | 3 039 | 2 132 | 2 012 | 1 141 |
| Reale<br>Ausgaben<br>(Index) | 100  | 78   | 115  | 124   | 104   | 106   | 74    | 58    | 69    | 77    | 78    |

Von 1930 bis 1932 stiegen sowohl Arbeitslosigkeit als auch Produktionsvolumen. Real waren die Ausgaben sogar noch 1934 höher als 1929. Zwischen 1930 und 1934

<sup>20</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, p. 193. (Lohnindex: Arithmetisches Mittel der Nominallöhne gelernter und ungelernter Arbeiter.)

<sup>21</sup> Vgl. p. 44. Dort wird ausgeführt, daß 1936 eine Bausumme von 55 bis 58 Millionen Franken einer Bausumme von 64 Millionen Franken im Jahre 1931 entsprechen hätte. Diese Feststellung impliziert die Annahme, daß die Baukosten um 10 bis 15 % sanken.

nahm aber die Zahl der Stellenlosen wenigstens im Jahresdurchschnitt ununterbrochen zu. Diese Erscheinung ist auf die Zunahme des Angebotes auf dem Arbeitsmarkt der Bauindustrie zurückzuführen. Im Jahre 1936 schätzte man die Zahl der seit Beginn der schweizerischen Depression zugezogenen Bauhandwerker auf 1800. Erst nach 1934 ist deshalb zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Investitionstätigkeit wieder ein Zusammenhang zu beobachten.

Es ist zudem anzunehmen, daß anfangs der dreißiger Jahre innerhalb des Arbeitsangebotes auch eine strukturelle Verschiebung stattfand, daß Arbeitslose besonders aus der Basler Exportindustrie (im definierten Sinne) auf dem Arbeitsmarkt der Bauindustrie auftraten und dort das Angebot vergrößerten. Die Annahme ist gerechtfertigt, weil die Bauindustrie anfangs der dreißiger Jahre eine antizyklische Bewegungsphase durchlief, und selbstverständlich bleiben zyklische Unterschiede nicht ohne Wirkung auf die Zusammensetzung des Arbeitsangebotes.

So war in der Schweiz zwischen 1929 und 1931 eine Zunahme der Bruttobauinvestitionen zu verzeichnen – gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der Arbeitslosen im Baugewerbe; eine Divergenz, die nicht auf Wanderungsgewinne zurückgeführt, sondern mit der antizyklischen Entwicklung der schweizerischen Bautätigkeit erklärt werden muß. In Basel fand zweifellos ein ähnlicher Umschichtungsprozeß statt, solange die Baukonjunktur der allgemeinen Entwicklung nicht entsprach. In der Hauptsache war aber die starke Zunahme der Arbeitslosigkeit auf die Wanderungsgewinne zurückzuführen. Es steht also fest, daß die Intensivierung der Bautätigkeit zwischen 1930 und 1932 einen destabilisierenden Effekt auf die beschäftigungspolitische Situation des Kantons, besonders in späteren Jahren, ausübte. Der Einkommenseffekt der Spekulationskonjunktur mußte dagegen der allgemeinen Ausgabenschumpfung entgegenwirken.

Der Anteil der Arbeitslosen der Bauindustrie am Total aller Arbeitslosen betrug zwischen 1930 und 1936 am Jahresende jeweils 57–61 %. Daraus folgt, daß die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen im Kanton Basel-Stadt auf einen Prozentsatz, der 1936 weit über dem schweizerischen Durchschnitt lag, vor allem dem destabilisierenden Einfluß der Bautätigkeit auf die Beschäftigung zuzuschreiben war.

Beim wichtigsten Störungsherd der Basler Wirtschaft handelte es sich also um eine *arbeitsintensive*, hauptsächlich für den *internen Markt* produzierende *Kapitalgüterindustrie*.

## B. Der Arbeitsrappen

### 1. Kapitel

#### *Das beschäftigungspolitische Programm von 1936*

Das beschäftigungspolitische Programm des Kantons Basel-Stadt von 1936 wurde in gemeinsamer Arbeit von Vertretern des Gewerbes und der Gewerkschaften unter Führung eines Vertreters der Wissenschaft aufgestellt<sup>1</sup>. Die Öffentlichkeit erfuhr erstmals am 24. Februar 1936 durch einen Vortrag von Professor Dr. Edgar Salin Näheres über die beabsichtigten Maßnahmen. Die Initianten legten ihre Pläne Ende Juni 1936 als Eingabe der Regierung vor; die Einzelheiten eines vorgeschlagenen Gesetzes wurden darin als «Richtlinien» formuliert. Am 25. August genehmigte der Regierungsrat, nachdem zuvor von Prof. Salin ein Gutachten<sup>2</sup> eingeholt worden war, den Entwurf eines entsprechenden Gesetzes. Das Gutachten gab Aufschluß über die ökonomische Konzeption, von der die Initianten ausgegangen waren; es stellt die theoretische Grundlage des beschäftigungspolitischen Programms dar. Der Gesetzesentwurf des Finanzdepartementes deckte sich, ausgenommen in einem Punkt, inhaltlich mit den «Richtlinien» der Initianten. Am 11. September stimmte der Große Rat den vorgeschlagenen Maßnahmen zu. Der Regierungsrat hatte das Programm dem obligatorischen Referendum unterstellt, da ihm Paragraph 16 des Gesetzes bereits Kredite zur Durchführung der geplanten Maßnahmen einräumte. Am 3./4. Oktober 1936 stimmte das Volk mit 13625 Ja gegen 12027 Nein dem Gesetz<sup>3</sup> zu. Bereits am 5. Oktober wurden die notwendigen Ausführungsbestimmungen<sup>4</sup> erlassen. Endgültig in Kraft trat das Gesetz aber erst, nachdem das Finanzdepartement am 29. Oktober 1936 mitgeteilt hatte, daß die zur Durchführung des Programms notwendige Anleihe placiert worden war. Das Zustandekommen dieser Anleihe war eine Voraussetzung des Programms.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt. Den Mitgliedern des Großen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 29. August 1936, Nr. 3579, p. 6.

<sup>2</sup> Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, publiziert als Anhang B des Ratschlags Nr. 3579, p. 32 ff.

<sup>3</sup> Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (vom 11. September 1936), Basler Gesetzessammlung, Bd. 37, p. 144 ff.

<sup>4</sup> Vollziehungsverordnung zum Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt vom 11. September 1936 (vom 5. Oktober 1936), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 161 ff.

## I. Öffentliche Ausgaben, ihre Bestimmung und Finanzierung

Die Darstellung der in den dreißiger Jahren konzipierten Basler Beschäftigungspolitik, die hier vorgenommen wird, soll als Grundlage zur Beantwortung von zwei Fragen dienen:

1. Welche gemeinsamen Züge wies die Basler Politik mit den beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf, die sich aus der heute im allgemeinen anerkannten Theorie bei gegebener wirtschaftspolitischer Zwecksetzung und gegebener konjunktureller Situation ableiten lassen? Eine Antwort auf diese Frage erfordert nicht nur eine Übersicht über die moderne Theorie. Da diese im Zeitpunkt, in welchem die Basler Maßnahmen ergriffen wurden, einer bedeutsamen Wandlung unterworfen war, muß eine historisch adäquate Kritik des Basler Programms von einer Gegenüberstellung der theoretischen Ansichten, die damals im Widerstreit lagen, ausgehen.

2. Welche Unterschiede zwischen der Basler Politik und der modernen Theorie der Beschäftigungspolitik läßt ein derartiger Vergleich erkennen? Die zweite Frage steht am Anfang einiger allgemeiner Überlegungen zu einem konjunkturpolitischen Sonderfall, für den die Basler Maßnahmen ein experimentelles Beispiel darstellen, der aber auch heute vor allem in schweizerischen Verhältnissen bedeutsam ist.

Die Fragestellung verlangt, daß von zahlreichen Tatsachen, die in einer rein historischen Beschreibung der Basler Wirtschaftspolitik nicht unterschlagen werden dürften, abstrahiert wird. Nicht die minutiöse historische Beschreibung, sondern die Darstellung der Politik aus dem speziellen Blickwinkel, den die Fragestellung erfordert, wird aber im folgenden angestrebt<sup>5</sup>.

### 1. Die zusätzlichen Ausgaben

Der beschäftigungspolitische Plan der Initianten von 1936 beruhte auf der Annahme, daß dem «Staat» eine aktive Rolle in der Bekämpfung der Depression zukomme. Das Programm verdankte zwar seine Entstehung privater Initiative; trotzdem ist die erwähnte Voraussetzung ein Charakteristikum. Der Gesetzestext vom 11. September 1936 beginnt mit den Worten: «Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt, gewillt, durch aufbauende Maßnahmen die wirtschaftliche Not im Kanton zu bekämpfen...» Als aufbauende Maßnahme wurde eine *Erhöhung der staatlichen Ausgaben* betrachtet: Injektionen des wirtschaftlichen «Sektors Staat» in den Einkommenskreislauf. Zusätzliche Ausgaben können verschiedenen Zwecken dienen. Der Zweck der 1936 beschlossenen Ausgaben geht eindeutig aus dem Gesetzestext hervor; die zitierte Stelle lautet weiter: «... in der Absicht, zur Wiederbelebung der Wirtschaft zusätzliche Arbeit zu schaffen...» Ziel der Maßnahmen war somit *ein erhöhter Beschäftigungsgrad*. Der eigentliche Kern des Programms lag also in der Absicht der Initianten, durch eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben die Arbeits-

<sup>5</sup> Eine Schilderung der Entstehungsgeschichte des Programms von 1936 und eine Würdigung der persönlichen Verdienste der Initianten gibt A. Pfaff, *Der Arbeitsrappen und das Basler Gewerbe*, in: Basel und sein Gewerbe, Festgabe Gustav Bohny, p. 83 ff., Basel 1955.

losigkeit in der lokalen Wirtschaft zu vermindern. Alle andern Bestimmungen und die Maßnahmen, die abgesehen von der Variation der Ausgaben ergriffen wurden, stellen Ergänzungen des Programms dar. In der öffentlichen Diskussion über den Arbeitsrappen wurde allerdings dieser Kern des Programms kaum gewürdigt.

Indessen gibt es verschiedene Arten von Staatsausgaben. Zusätzliche Ausgaben können entweder alle Posten des Budgets berühren oder nur einzelne, und sie können durch eine Ausgabensenkung bei einem oder mehreren Posten kompensiert werden oder nicht. Es wurde bereits festgestellt, daß 1936 die Zahl der Stellenlosen in der Basler Bauindustrie 20,7 % des Sektorarbeitsangebotes ausmachte, der Durchschnittsprozentsatz aller Sektoren der Basler Wirtschaft sich aber nur auf 8,3 % bezifferte. Die zusätzlichen Ausgaben, die 1936 beschlossen wurden, betrafen deshalb die Bauindustrie. Im speziellen sah das Gesetz folgende zusätzlichen Ausgaben vor (§ 15) :

1. (Ausgaben) «für die Ausführung staatlicher Bauten, deren Rentabilität gewährleistet ist oder durch Erhebung von Gebühren gewährleistet werden kann, oder bei denen ein hoher Anteil der Löhne an den Gesamtkosten die Einstellung einer besonders großen Zahl von Arbeitskräften und dadurch wesentliche Ersparnisse für den Kanton an Wohlfahrtsausgaben erwarten läßt, sowie für die Ausführung staatlicher Hochbauten, die durch ihre Zweckbestimmung der Allgemeinheit in besonderem Maße dienen.

2. Für die Gewährung von Subventionen bis zu 15 % an Bauarbeiten gemeinnütziger oder öffentlicher Körperschaften, wenn hiedurch, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Bundessubvention, die Durchführung gesichert ist oder wesentlich erleichtert werden kann.

3. Für die Einräumung vorübergehender Baukredite an gemeinnützige und öffentliche Körperschaften gegen einen angemessenen Zins, wenn ausreichende Sicherheiten geboten werden und die fristgerechte Ablösung gewährleistet ist.»

Das Gesetz erlaubte somit drei Formen der Finanzierung von zusätzlichen Bauinvestitionen durch die öffentliche Hand: a) die Übernahme der Kosten; b) die teilweise Übernahme der Kosten durch Subventionierung; c) die Gewährung von Krediten.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, zu welchen Konditionen Kredite gewährt werden sollten. Die Vollziehungsverordnung von 1936 sah für staatliche Bauten eine Rückzahlung nach spätestens zwei Jahren, für andere öffentliche sowie für gemeinnützige Körperschaften eine Rückzahlung nach spätestens drei Jahren vor. (Die scheinbar paradoxe Forderung einer Rückzahlung im Falle staatlicher Bauten erklärt sich aus der besonderen Rechnungsführung über die Mittel, die für das Programm benötigt wurden. Vgl. die Ausführungen weiter unten. – Bei den «anderen öffentlichen Körperschaften» erklärt sich die Rückzahlung außerdem aus dem speziellen Status dieser Institutionen im ordentlichen kantonalen Haushalt.) Die Kredite waren zu dem Satz zu verzinsen, den die Basler Kantonalbank für erste Hypotheken in Anrechnung brachte. Diese Regelung galt bis 1937. Seit Mitte 1937 waren auch tiefere Zinssätze möglich<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Vgl. Verordnung betr. Abänderung der Vollziehungsverordnung vom 5. Oktober 1936 zum Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (vom 21. Juni 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 416 ff.

Auf Grund der ursprünglichen Fassung des Gesetzes waren nur zusätzliche *staatliche* Bauinvestitionen sowie die Finanzierung von Investitionen öffentlicher oder gemeinnütziger Körperschaften durch Subventionen oder Kredite erlaubt. Weder war im Text von 1936 die Rede von einer Stimulierung der privaten *Wohnbauinvestitionen*, noch waren Maßnahmen, welche die Erhöhung der *industriellen* Investitionen nichtgemeinnütziger *privater* Unternehmungen bezweckt hätten, vorgesehen. Schon am 11. März 1937 allerdings wurde ein neuer Abschnitt eingefügt, wodurch ausnahmsweise auch Ausgaben «für die Förderung anderweitiger, nicht in Ziffer 1 bis 3 vorgesehener zusätzlicher Arbeiten» ermöglicht wurden, und zwar mittels derselben Formen der Finanzierung wie im Fall der anderen Ausgabentypen<sup>7</sup>.

Diese erweiterte Fassung bildete in der Folge vor allem die gesetzliche Grundlage einer staatlichen Subventionierung von privaten Ersatzinvestitionen für Wohnbauten<sup>8</sup>.

Das Programm von 1936 enthielt keine Bestimmungen über eine kompensierende Reduktion anderer staatlicher Ausgaben. Wohl wurde in Art. 15 die Erwartung ausgesprochen, daß die vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben eine Reduktion der kantonalen Wohlfahrtsausgaben – gemeint waren die Transferausgaben für Arbeitslose – nach sich ziehen würden, aber das Gesetz selber bot keine Handhabe zu einer Senkung anderer Ausgaben. Die Absicht der Initianten, die globalen Staatsausgaben zu erhöhen, kam in dieser Konstruktion zum Ausdruck.

## 2. Voraussetzungen und Methode der Finanzierung

Die beschlossenen Ausgaben wurden durch Mittel aus einer *Anleihe* finanziert. Die Wahl dieser Finanzierungsmethode war einerseits eine Konsequenz der damaligen Lage des Staatshaushaltes, anderseits ein Resultat theoretischer Überlegungen, wie aus den Ausführungen an anderer Stelle hervorgehen wird. § 20 des Gesetzes ermächtigte den Regierungsrat, Arbeitsbeschaffungsanleihen bis zum Betrage von 24 Millionen Franken aufzunehmen. Ferner wurde in § 23 das Zustandekommen einer ersten Anleihe von mindestens 8 Millionen Franken als Voraussetzung für die Geltung des Gesetzes verankert. Ende Oktober 1936 wurde eine Anleihe in der Höhe von 10,5 Millionen Franken – zu 3 ½ % verzinslich, tilgbar binnen sechs Jahren, zu pari – in feste Rechnung gegeben. Von den 10,5 Millionen Franken wur-

---

<sup>7</sup> Vgl. Gesetz betreffend Ergänzung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (vom 11. März 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 355 ff.

<sup>8</sup> Subventionen an private Ersatzinvestitionen waren aus Mitteln des ordentlichen Haushaltes schon vor Erlaß des Gesetzes vom 11. September 1936 gewährt worden. (Vgl. Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften, vom 18. April 1936, Gesetzessammlung Bd. 37, p. 23, sowie die Änderungen vom 15. Juni 1936, Gesetzessammlung Bd. 37, p. 68–71, und vom 8. März 1937, Gesetzessammlung Bd. 37, p. 346–349.) Aber nur die finanzpolitischen Maßnahmen des Programms von 1936 ermöglichten die weitere Auszahlung der Subventionen. Vgl. Der Basler Arbeitsrapen, Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates, p. 98, und: Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen usw. vom 24. September 1937, § 1, Gesetzessammlung Bd. 37, p. 455 ff.

den 5 Millionen Franken von der Schweizerischen Kreditanstalt, 4,5 Millionen Franken von der Schweizerischen Volksbank und 1 Million Franken von der Basler Kantonalbank zu eigener Anlage fest übernommen<sup>9</sup>. Damit war die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben gesichert.

Allerdings mußten vorgängig der Anleihebegebung durch das Gesetz vom 11. September Voraussetzungen geschaffen werden, die den Erfolg der Anleihe garantierten. Die Kreditwürdigkeit der kantonalen Regierungen war in jenen Jahren der Depression im Urteil der potentiellen Investoren sehr gering. Die öffentlichen Körperschaften hatten, anders ausgedrückt, mit einer ungewöhnlich hohen Liquiditätsvorliebe der Besitzer von leihbaren Fonds zu rechnen<sup>10</sup>. Eine im August 1935 aufgelegte Anleihe (Emissionskurs: 94,65 %, Laufzeit zehn Jahre, Zweck: Konsolidierung der schwebenden Schuld und Finanzierung laufender Ausgaben) des Kantons Basel-Stadt von 22 Millionen Franken zu 4 % war nicht voll gezeichnet worden<sup>11</sup>. Die im Programm vorgesehene Anleihe erforderte deshalb, daß dem zeichnenden Publikum bzw. den die Anleihe übernehmenden Banken ein besonderer Anreiz geboten wurde. Dieser Anreiz mußte weniger in einer hohen Verzinsung oder einem tiefen Emissionskurs als in der Garantie des Zinsendienstes und der Tilgung liegen. Die Ausstattung der Anleihe mit einer *Spezialfundierung* war somit im Jahre 1936 eine notwendige Konsequenz der Position des Kantons Basel-Stadt auf dem Kapitalmarkt.

Der «Arbeitsrappen» stellte die Spezialfundierung dar. Diese Abgabe wurde erhoben zum Zweck der Sicherung des Zinsendienstes und der Tilgung der Anleihe. Die Mittel zur Finanzierung der zusätzlichen staatlichen Ausgaben selber lieferte hingegen, wenigstens in der typischen Phase des Programms, die Anleihe. Vom Standpunkt der weiter unten wiedergegebenen theoretischen Erwägungen aus betrachtet war der Arbeitsrappen eine Steuer; finanzwissenschaftlich gesehen allerdings eine Steuer mit einer speziellen Zweckbestimmung.

Steuerobjekt des Arbeitsrappens war das Arbeitseinkommen. Das Gesetz stipulierte folgende Berechnungsgrundlagen:

1. «Als Einkommen aus unselbständiger Arbeit gilt alles Einkommen aus einer Anstellung, einer Beamtung, oder einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, einschließlich aller Sonderzuweisungen in der Form von Tantiemen, Gratifikationen oder dergleichen sowie aller Naturalleistungen wie freie Wohnung, freie Verpflegung usw. Einkommen aus Pensionen und Renten sind von der Abgabe befreit.» Der Abgabe unterlag alles Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das ab 1. Oktober 1936 erzielt wurde (§ 2).

2. «Als Einkommen aus selbständiger Arbeit gilt alles Einkommen aus dem Betrieb eines Handelsgeschäftes, einer gewerblichen Unternehmung, eines Handwerks, einer Landwirtschaft oder eines anderen Berufs, abzüglich einer angemessenen Verzinsung des im Unternehmen investierten Kapitals» (§ 4). Als angemess-

---

<sup>9</sup> Quelle: National-Zeitung Nr. 504 vom 29. Oktober 1936 und Neue Zürcher Zeitung Nr. 1918 vom 7. November 1936.

<sup>10</sup> Vgl. Edgar Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, a. a. O. p. 47.

<sup>11</sup> Quelle: Schweizerisches Finanzjahrbuch 1935, p. 47 und p. 57, Bern 1936.

sene Verzinsung wurde ein Satz von 4 % festgesetzt<sup>12</sup>. Im Jahre 1936 wurde für das Einkommen aus selbständiger Arbeit eine Basis von 25 % des Jahreseinkommens zugrunde gelegt<sup>13</sup>.

Steuersubjekt waren nach dem Gesetz vom 11. September 1936 alle unselbständig Erwerbenden, deren Arbeitseinkommen aus einer Beschäftigung im Kanton Basel-Stadt resultierte. So bestimmte die ursprüngliche Fassung in § 2: «Der Abgabe unterliegt alles im Kanton Basel-Stadt... erzielte Einkommen aus unselbständiger Arbeit» und in § 3: «Für das Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das im Kanton Basel-Stadt von Personen erzielt wird, die der hiesigen Steuerhoheit nicht unterliegen, ist eine entsprechende Ausgleichsabgabe durch den Arbeitgeber zu entrichten.» Da aber in § 2 die «Person, die das Einkommen erzielt hat», als abgabepflichtig, das heißt als Steuerträger definiert wurde, konnte der Arbeitgeber diese Ausgleichsabgabe auf den auswärts wohnenden unselbständig Erwerbenden überwälzen. Diese Praxis implizierte eine später angefochtene und revidierte Abweichung vom in der Schweiz geltenden sogenannten Domizilprinzip der Besteuerung. Beim Einkommen aus selbständiger Arbeit waren hingegen bloß die Personen, die der baselstädtischen Steuerhoheit unterlagen, Steuersubjekt (§ 4 Abs. 1).

Der Steuertarif bestand nur aus *einem* Steuersatz: Die Abgabe betrug 1 % des Arbeitseinkommens (§ 5); «ein Rappen vom Franken». Es handelte sich also um eine proportionale Steuer. Im Gegensatz zu den «Richtlinien» der Initianten ließ aber das regierungsrätliche Gesetz gewisse Minima steuerfrei. Die oben angegebene Berechnungsgrundlage ist also präziser zu umschreiben. In § 12 wurde bestimmt: «Hat ein... Abgabepflichtiger im Lauf eines Kalenderjahres, unter Einschluß seiner sämtlichen Einkünfte nachweislich ein Gesamteinkommen von weniger als 1000 Franken erzielt, so hat ihm die Staatskasse auf sein Begehren die als Arbeitsrappen geleisteten Beträge zurückzuerstatten. Ist der Abgabepflichtige verheiratet, so steht ihm dieses Rückforderungsrecht zu, sofern sein Gesamteinkommen weniger als 1500 Franken betragen hat; diese Summe erhöht sich für jedes nichterwerbstätige minderjährige Kind um 100 Franken.» Ein Rückforderungsrecht wurde unter gleichen Voraussetzungen auch dem Arbeitgeber zuhanden auswärts domizilierter, unselbständig erwerbender Arbeitnehmer eingeräumt; außerdem wurden die selbständig Erwerbenden von der Steuerleistung unter denselben Bedingungen befreit (§ 12 Abs. 2). Trotzdem die Initianten keine steuerfreien Minima vorgesehen hatten, war die Möglichkeit, daß diese Forderung nicht realisierbar sei, von ihnen berücksichtigt worden. Im bereits erwähnten Gutachten<sup>14</sup> waren für diesen Fall Minimalbeträge vorgesehen worden – die Erfassung allen Arbeitseinkommens ohne Rücksicht auf seine Höhe war also keine unabdingbare Voraussetzung des Plans. Ebenfalls war im Gutachten bereits die spezifische Gestaltung eines eventuellen Freibetrages vorgeschlagen worden, welche dann im Gesetz verankert wurde. Dieses steuerfreie Minimum wurde als ein sogenanntes «Grenzminimum» konstituiert, und nicht als «Abzugsminimum». (Grenzminimum bedeutet Steuerfreiheit bis zum absoluten Betrag des Minimums; hingegen setzt über dem Minimum sofort

<sup>12</sup> Vollziehungsverordnung vom 5. Oktober 1936, § 4.

<sup>13</sup> Vollziehungsverordnung vom 5. Oktober 1936, § 19.

<sup>14</sup> Vgl. *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 59.

die volle Besteuerung ein.) So wurde verhindert, was unbedingt verhindert werden mußte, daß nämlich mittels der Gestaltung des steuerfreien Minimums ein progressives Element in die Tarifstruktur des Arbeitsrappens eingedrungen wäre. Das Grenzminimum ermöglichte die Beibehaltung der proportionalen Steuer.

Die Form einer Befreiung der tiefen, unter den Minima liegenden Einkommen durch eine Rückerstattung drängte sich wegen der besonderen Erhebungstechnik auf, die beim Arbeitsrappen angewandt wurde. Der Abzug des Steuerbetrages erfolgte an der Quelle, beim Arbeitgeber; nur bei den selbständigen Arbeitseinkommen mußte auch für den Arbeitsrappen auf die Deklaration abgestellt werden. Der Arbeitsrappen bedeutete also für Basel und die Einkommensteuern in der Schweiz überhaupt eine erstmalige Anwendung des sogenannten *Paye*-Prinzips (im Gegensatz zur traditionellen Postnumerandomethode) der Besteuerung. Dieser Grundsatz wurde in § 7 des Gesetzes folgendermaßen formuliert: «Die Zahlung der aus unselbständiger Arbeit geschuldeten Abgabe an den Staat hat... durch den Arbeitgeber zu erfolgen, und zwar jeweilen gleichzeitig mit der Ausrichtung des Lohnes oder Gehaltes an den Arbeitnehmer für die entsprechende Periode.» Damit wurde beim Arbeitsrappen die zeitliche Verzögerung, die üblicherweise zwischen Einkommensempfang und Steuerzahlung liegt, mindestens für die Abgabe auf das Einkommen aus unselbständiger Arbeit ausgeschaltet. Aus Gründen der administrativen Wirtschaftlichkeit konnte das Einkommen aus selbständiger Arbeit nicht nach dem Prinzip «Pay As You Earn» besteuert werden. Die Rückerstattung war also, weil selbständig Erwerbende, deren Einkommen unter dem steuerfreien Minimum lag, nur auf Grund der individuellen Deklaration befreit werden konnten, in diesem Fall hinfällig. Da aber die nicht der Basler Steuerhoheit unterliegenden selbständig Erwerbenden in Basel keine Deklaration einreichen müssen, konnte ihr Einkommen auch durch den Arbeitsrappen nicht erfaßt werden. Die unterschiedliche Definition des Steuersubjekts beim Einkommen aus unselbständiger Arbeit einerseits und beim Einkommen aus selbständiger Arbeit andererseits ergab sich also zwangsläufig aus der Erhebungstechnik, die auf den Arbeitsrappen Anwendung fand.

Die Überlegungen, von denen bei der Gestaltung der Abgabe ausgegangen wurde, sollen später untersucht werden. Die Einnahmen aus der Arbeitseinkommensteuer wurden 1936 auf 2,5 bis 3 Millionen Franken geschätzt<sup>15</sup>. Die Ziffer sollte der Wirklichkeit ziemlich nahe kommen. Einnahmen in dieser Höhe hätten ausgereicht, um eine binnen zehn Jahren zu amortisierende Anleihe von 22,3 Millionen Franken zu tilgen und zu 4 % zu verzinsen. Da aber im ersten Jahr der Realisierung des Plans mangels ausgearbeiteter Projekte höchstens 8 Millionen investiert werden konnten, wären die Gelder einer Anleihe von 22 Millionen Franken größtenteils inaktiv geblieben und hätten gleichzeitig verzinst werden müssen. Die Anleihe wurde deshalb auf 10,5 Millionen Franken begrenzt.

---

<sup>15</sup> *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 54.

### 3. Ausführende Organe und ihre wirtschaftliche Funktion

Ausdrücklich nannte § 15 des Gesetzes den Verwendungszweck der Einnahmen aus der Abgabe: «Der Ertrag der Abgabe ist zur Verzinsung und Tilgung der Arbeitsbeschaffungsanleihe zu verwenden. Außerdem können daraus die Kosten bestritten werden, die dem Kanton aus dem Bezug der Abgabe, aus der Aufnahme der Anleihen und aus der Verwaltung des Arbeitsrappens und der Anleihe erwachsen.» Die Erhebungs-, Emissions- und Verwaltungskosten repräsentierten dabei allerdings bloß «finanzielle Reibungsverluste» der Beschäftigungspolitik. Wichtig sind die im ersten Satz des Paragraphen genannten Zwecke der Tilgung und Verzinsung der Anleihe. Der Arbeitsrappen sollte nach dem Gesetz der Schaffung und regelmäßigen Speisung eines Tilgungsfonds («Sinking Fund») dienen, dem die Mittel zur Tilgung und Verzinsung der Anleihe zu entnehmen waren. Eindeutig kommt in § 15 zum Ausdruck, daß die 1936 eingeführte Steuer auf das Arbeits-einkommen die Funktion einer «Spezialfundierung» ausübte und nicht fiskalische Zwecke im Rahmen des allgemeinen Staatshaushaltes erfüllte<sup>16</sup>.

Amonn bemerkt, daß sich das System des Tilgungsfonds meistens nicht bewährt habe, und zwar «nicht, weil es an sich mangelhaft ist, sondern weil ihn (den Tilgungsfonds) die Praxis oft seinem Zweck entfremdet hat und seine Mittel anderweitig verwendet worden sind<sup>17</sup>». Dieser Gefahr war man sich auch 1936 bewußt. Durch einen speziellen Paragraphen der Vollziehungsverordnung sollte sie gebannt werden: «Der Ertrag der Abgabe und der Anleihen darf nur für die in § 15 des Gesetzes genannten Zwecke verwendet werden; jede anderweitige Verwendung zugunsten des allgemeinen Staatshaushalts ist untersagt.» Außerdem wurde bereits im Gesetz die Verwaltung des Ertrags der Abgabe und der Eingänge aus den Arbeitsbeschaffungsanleihen zwar durch die Staatskasse, aber als Spezialfonds und gesondert vom übrigen Staatsvermögen angeordnet (§§ 17 und 19). In der Vollziehungsverordnung wurde die Verwaltung dieser Mittel noch deutlicher vom allgemeinen Haushalt abgesondert, mittels der Unterstellung des Fonds unter eine eigens geschaffene «Verwaltungskommission für den Arbeitsrappen» unter dem Vorsitz des Vorstehers des Finanzdepartements, der auch Vertreter des Bankgewerbes angehörten.

Nicht nur auf der Einnahmenseite drohte dem Fonds die Gefahr einer Zweckentfremdung. Es war zu erwarten, daß die Absicht der Initianten von 1936, die Staatsausgaben global zu erhöhen, früher oder später mit dem Bestreben der staatlichen Organe, das Budgetgleichgewicht zu verwirklichen, in Konflikt geraten würde. Eine Entlastung des ordentlichen Haushaltes war nicht nur durch eine zweckfremde Verwendung der Arbeitsrappeneinnahmen zu erreichen, sondern auch auf dem Wege einer Substitution von ordentlichen Ausgaben durch Ausgaben des Fonds. Die Initianten hatten deshalb öfters die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben nachdrücklich betont. Aber selbst wenn diese Absicht ihren Ausdruck im Gesetz gefunden hatte – § 15 Abs. 2 beginnt mit dem Satz: «Die Arbeitsbeschaf-

<sup>16</sup> Ein Tilgungsplan wurde hingegen 1936 nicht aufgestellt, da alle Erfahrungen, nach denen man sich dabei hätte richten müssen, fehlten. Vgl. *Salin*, a. a. O. p. 65.

<sup>17</sup> *Alfred Amonn*, Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Teil, p. 209, Bern 1953.

fungsanleihen dienen ausschließlich der Beschaffung zusätzlicher Arbeit» und endigt: «Anderweitige Ausgaben des Staates dürfen weder aus dem Ertrag der Abgabe noch aus den Arbeitsbeschaffungsanleihen bestritten werden» –, so bestand doch immer noch die Möglichkeit, daß die Behörden den Begriff «zusätzlich» falsch interpretieren würden.

Schon durch das Gesetz wurde dem Regierungsrat der für die in der Anlage zum Gesetz genannten Ausgaben erforderliche Kredit eingeräumt. Die Kompetenz des Regierungsrates, im Rahmen der Beschäftigungspolitik selber über Ausgaben zu befinden, wurde allerdings in § 16 des Gesetzes zugunsten der Legislative wieder eingeschränkt: «Übersteigt die Ausgabe den Betrag von 50 000 Franken, so ist zuvor ein Gutachten des ... Arbeitsbeschaffungsrates einzuholen, und übersteigt sie den Betrag von 300 000 Franken, so ist die Angelegenheit überdies der ... Arbeitsbeschaffungskommission vorzulegen. Verlangen mindestens 6 Mitglieder der Arbeitsbeschaffungskommission Behandlung durch Großratsbeschluß, so hat der Regierungsrat dem Großen Rat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.»

Dieses Verfahren regelte den Entscheid über Ausgaben, die in der Anlage zum Gesetz vorgesehen worden waren.

Im März 1937 war, wie erwähnt, der Geltungsbereich des Gesetzes ausgedehnt worden. Für die neu vorgesehenen Verwendungszwecke des Fonds und alle nicht in der Anlage genannten, aber den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes entsprechenden Zwecke wurde die Entscheidungsbefugnis über die Ausgaben der Arbeitsbeschaffungskommission zugesprochen, sofern die fragliche Ausgabe den Betrag von 300 000 Franken nicht überstieg und sofern nicht mindestens sechs Mitglieder der Kommission Behandlung durch den Großen Rat verlangten<sup>18</sup>. Über alle anderen Ausgaben aus Mitteln des Fonds hatte der Große Rat zu befinden. – Der «Arbeitsbeschaffungsrat» mußte demnach politisch möglichst neutral sein. Der Regierungsrat verordnete, daß er von einer politisch neutralen Persönlichkeit zu präsidieren sei und drei Vertreter des Gewerbes sowie drei Vertreter der Gewerkschaften als Mitglieder zu umfassen habe<sup>19</sup>. Das Gesetz erteilte dieser Institution zwei Aufträge: 1. Der Arbeitsbeschaffungsrat kann von sich aus Anträge an den Regierungsrat stellen (§ 17 Abs. 2). In dieser Funktion vertrat der Arbeitsbeschaffungsrat gleichsam die «Konsumenten» der geplanten staatlichen Produktion. 2. In den Gutachten, die der Arbeitsbeschaffungsrat dem Regierungsrat erstattet, hat er sich darüber zu äußern, ob das Projekt, das in Frage steht, und seine Durchführung den Richtlinien des Gesetzes über zusätzliche Arbeitsbeschaffung und über die Verwendung der Arbeitsbeschaffungsanleihe entsprechen (§ 18 Abs. 2).

Somit mußte der Arbeitsbeschaffungsrat auch darüber wachen, daß keine zweckfremde Verwendung der Mittel des Fonds, also keine Substitution ordentlicher Ausgaben durch Ausgaben des Fonds stattfand. Der Arbeitsbeschaffungsrat verfügte und verfügt aber bloß über die Möglichkeit der Verlautbarung; endgültige Beschlüsse kann er nicht fassen.

---

<sup>18</sup> Vgl. Gesetz betr. Ergänzung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise (vom 11. März 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 355.

<sup>19</sup> Vollziehungsverordnung vom 5. Oktober 1936, § 15.

Diese Kompetenz hat entweder die Arbeitsbeschaffungskommission oder der Große Rat. Die Kommission, die der Große Rat periodisch aus seiner Mitte zu wählen hat, sollte aus 15 Mitgliedern aller politischen Parteien bestehen. Sie verkörpert also eine zweite Institution, der die endgültige Auswahl der Projekte, das heißt die politische Stellvertretung der wirtschaftlichen Konsumenten obliegt. Ihre heterogene Zusammensetzung sollte dabei eine möglichst getreue Realisierung der Güterselektion, die im Fall der privaten Produktion von den Konsumenten direkt durchgeführt worden wäre, garantieren.

Als Geltungsdauer des Gesetzes wurden maximal zehn Jahre festgesetzt. Das Gesetz war durch Großratsbeschluß auf spätestens 31. Dezember 1946 aufzuheben (§ 22 Abs. 2).

## II. Lohn- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Ein beschäftigungspolitisches Programm darf nicht nur ausschließlich theoretische Kriterien befriedigen. Soll ein solcher Plan realisiert werden, so muß er, wenigstens in einem demokratischen Staat, von einer Mehrheit der Bevölkerung getragen werden. Die wichtigste Voraussetzung für die Zustimmung der Arbeiterschaft im allgemeinen und der Gewerkschaften im besonderen zum Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise war die Sicherung der bestehenden Gesamtarbeitsverträge in der Bau-, Holz- und Metallindustrie (d.h. der Bauindustrie im ökonomischen Sinn und der Metallindustrie<sup>20</sup>). Konjunkturelle und andere Gründe erklären das Interesse der Arbeitnehmer an der Sicherung der Gesamtarbeitsverträge im Zeitpunkt, in dem das Programm aufgestellt wurde. In der Mehrzahl der 1934 in der Bauindustrie abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträge hatten die Basler Arbeitgeber eine Lohnsenkung durchgesetzt. (Die Lohnsenkung in Basel entsprach der allgemeinen Tendenz der schweizerischen Bauarbeiterlöhne; vgl. Tabelle auf Seite 47.) Eine weitere Lohnreduktion war im Hinblick auf die 1936 rückläufige Arbeitsnachfrage in der Bauindustrie nach Ablauf der meist bis Frühjahr 1937 befristeten Verträge zu erwarten<sup>21</sup>. Die Vertreter der Arbeitnehmer hätten, wenn die fraglichen Lohnsätze nicht stabilisiert worden wären, dem beschäftigungspolitischen Programm, das mit einer einprozentigen Senkung des verfügbaren Einkommens verbunden war, nicht zugestimmt. Die Stabilisierung der Nominallöhne in der Bau- und Metallindustrie war also einmal eine politische Voraussetzung des Programms von 1936. In der öffentlichen Diskussion war allerdings nicht von einer Lohnstabilisierung, sondern von einer Sicherung der Gesamtarbeitsverträge die Rede. Das läßt darauf schließen, daß außer der Lohnstabilisierung andere, arbeitsmarktpolitische Probleme im Vordergrund standen. Die Bedeutung der Gesamtarbeitsverträge muß deshalb untersucht werden.

---

<sup>20</sup> Vgl. *Christoph Bollinger*, Der Arbeitsrappen und seine Auswirkungen auf die Gesamtarbeitsverträge und das Submissionswesen. Separatdruck aus der Arbeiter-Zeitung, Basel 1937.

<sup>21</sup> Vgl. *Adalbert Frey*, op.cit. p. 122 ff.

## 1. Der Gesamtarbeitsvertrag als institutioneller Rahmen der Lohnbildung

«Der Gesamtarbeitsvertrag ist erwachsen aus der Erkenntnis, daß der einzelne Arbeitnehmer eben durch seine Vereinzelung recht- und machtlos dem Herr-im-Hause-Unternehmer ausgeliefert ist und daß der Zusammenschluß dem Arbeiter die Möglichkeit einer gleichberechtigten Verhandlung gibt...<sup>22</sup>»

«Auf der Seite der Arbeiter, die schon in früherer Zeit, doch mit ungleich geringerem Erfolg für Gesamtarbeitsverträge gekämpft haben, ist maßgebend die Erkenntnis geblieben, daß nur eine vertragliche Bindung im demokratischen Staat die Festlegung von Minimalbestimmungen erlaubt und eine teilweise Gewähr ihrer Innehaltung bietet<sup>23</sup>.» Die Lohnbestimmungen zählen zu den wichtigsten Bestandteilen eines Gesamtarbeitsvertrags, der deshalb früher als «Tarifvertrag» bezeichnet wurde<sup>24</sup>. Somit sind unter «Minimalbestimmungen» hauptsächlich und im Zusammenhang mit dem Thema dieser Arbeit ausschließlich Minimallöhne zu verstehen. Da der Gesamtarbeitsvertrag als eine Institution, die das einseitig monopolistische Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zugunsten der letzteren zu korrigieren vermag, erst die Lohnstabilisierung ermöglicht, ist das prinzipielle Interesse, zumal der *Vertreter* der Arbeitnehmer, am Gesamtarbeitsvertrag als einem *Instrument* der Gewerkschaften, auch abgesehen von seinem konkreten Inhalt, verständlich. Zur Zeit, da das Basler Programm aufgestellt wurde, gesellte sich zu diesem latenten gewerkschaftlichen Interesse auch noch ein höchst aktuelles, vorübergehendes Interesse an der Aufrechterhaltung des spezifischen Inhaltes konkreter Verträge.

In diesem Lichte gesehen hätte allerdings die Sicherung der Gesamtarbeitsverträge keine konjunkturpolitische Bedeutung. In Basel fand aber 1936 nicht bloß eine Auseinandersetzung zwischen Vertretern der beiden Seiten des Arbeitsmarktes statt; vielmehr bezog «der Staat» selber Stellung und griff *indirekt* selber in die Lohnbildung ein. Auch hier gesellte sich zum temporären Interesse ein langfristiges Interesse des Staates.

Die Ausführungen über den konjunkturellen Hintergrund des Programms, in denen die Entwicklung des Beschäftigungsgrades der Entwicklung des Volkseinkommens und seiner Determinanten (so des Investitionsvolumens der Bauindustrie) gegenübergestellt wurde, haben möglicherweise den Eindruck hervorgerufen, daß diese Erklärung der Arbeitslosigkeit *die* Erklärung überhaupt darstelle. Wenn auch eine falsch interpretierte moderne Theorie zu diesem Schluß verleiten könnte, so verhält es sich doch in Wirklichkeit anders, und verhielt es sich besonders während der dreißiger Jahre in Basel anders.

1930 wurden in Basel fünf größere Streiks ausgelöst, und zwar von den Arbeitnehmern der Bauindustrie und des Rheinhafens. Der Ausfall an Löhnen betrug

---

<sup>22</sup> Edgar Salin, Der Gesamtarbeitsvertrag im Wandel der Wirtschaftsordnung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, p. 455, 1943.

<sup>23</sup> Salin, Der genossenschaftliche Gedanke und die Gesamtarbeitsverträge, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, p. 146, 1943.

<sup>24</sup> Salin/Burckhardt, Artikel «Gesamtarbeitsvertrag» im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, p. 550, Bern 1955.

schätzungsweise 3,2 Millionen Franken, der Ausfall an Arbeitstagen 227271; das heißt 85 % des schweizerischen Gesamtausfalls an Arbeitstagen entfielen in jenem Jahr auf den Kanton Basel-Stadt<sup>25</sup>. Der 33 Wochen dauernde Streik der Holzarbeiter beeinträchtigte insbesondere die Bautätigkeit, und das konjunkturtheoretisch unerklärliche Phänomen eines ungewöhnlich niedrigen Bauvolumens inmitten einer Prosperitätsphase der Basler Bauindustrie (1930) hat in diesem Streik seinen Grund. In der üblichen Terminologie wird diese Art von Arbeitslosigkeit als eine «freiwillige», im Gegensatz zur «unfreiwilligen» konjunkturellen Arbeitslosigkeit bezeichnet. Die Wirkungen der freiwilligen oder *friktionellen* Arbeitslosigkeit auf Produktionsvolumen und Einkommen sind jedoch identisch mit den Wirkungen einer konjunkturellen Kontraktion der Beschäftigung<sup>26</sup>. Ein Streik kann als «friktionelle Hemmung» des Marktmechanismus, als eine Störung im permanenten Prozeß der Lohnbildung betrachtet werden. Tritt diese Störung ein, so versagt der Preismechanismus der Wirtschaft, das heißt, die Bildung eines Gleichgewichtspreises (bzw. -lohnes), bei dem das (Arbeits-) Angebot gleich der (Arbeits-) Nachfrage ist, wird verzögert. Soll die staatliche Wirtschaftspolitik das Eintreten friktioneller Arbeitslosigkeit verhindern, *ohne direkt auf das Lohnniveau Einfluß auszuüben* – «im demokratischen Staat» –, so muß sie die Daten der Lohnbildung entsprechend gestalten, anders gesagt die Ordnung der Wirtschaft modifizieren. Störungen sind entweder überhaupt zu verhindern oder mindestens in ihren Wirkungen zu neutralisieren.

Das Interesse, das die Initianten des beschäftigungspolitischen Programms diesem Ziel entgegenbringen mußten, ist nun verständlich. «Wenn die Solidaritätsaktion der zusätzlichen Arbeitsbeschaffung wirklichen Erfolg haben soll, so darf nicht durch eine Störung des Arbeitsverhältnisses, von welcher Seite sie auch kommen möge, die Belebung der Gesamtwirtschaft hintangehalten werden<sup>27</sup>.» Die Gefahr, daß an die Stelle der durch das Programm reduzierten unfreiwilligen Arbeitslosigkeit neue, friktionelle Arbeitslosigkeit treten würde, mußte beseitigt werden. (Abgesehen von dieser Notwendigkeit liegt die Förderung des Arbeitsfriedens auch im langfristigen Interesse des Staates, der die morphologisch bedingte monopolistische Position des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmern korrigieren und damit «Ruhe und Ordnung im Innern» sichern will. Auf diese ordnungspolitische Zielsetzung wird hier nicht näher eingegangen<sup>28</sup>.)

Es ist eine statistisch erwiesene Tatsache, daß parallel mit der Entwicklung der Gesamtarbeitsverträge die Zahl der Arbeitsniederlegungen in der Bauindustrie so-

<sup>25</sup> Quelle: Frey, op. cit. p. 142.

<sup>26</sup> Im Anschluß an die «Allgemeine Theorie» wird jene Arbeitslosigkeit als «freiwillig» bezeichnet, die durch eine Senkung des Reallohns beseitigt werden kann. «Unfreiwillige» Arbeitslosigkeit kann durch eine Reduktion des Reallohns nicht eliminiert werden, da der Reallohn in diesem Falle nicht durch eine Reduktion des Geldlohns gesenkt werden kann. Ein Streik verursacht demnach «freiwillige» Arbeitslosigkeit, da bei einem (möglichen) niedrigeren als dem geforderten Reallohn die Arbeiter beschäftigt würden.

<sup>27</sup> Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 67.

<sup>28</sup> Üblicherweise steht dieser Gesichtspunkt im Vordergrund der Abhandlungen über Gesamtarbeitsverträge. Vgl. dazu Lukas Burckhardt, Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge seit der Schaffung des Arbeitsrappens in den Jahren 1936–1946, Basel 1952, sowie die bereits zitierte Literatur.

wie in verwandten Wirtschaftszweigen abgenommen hat<sup>29</sup>. Die Förderung der Gesamtarbeitsverträge und ihre Ausbreitung entsprach somit der Zielsetzung des Programms und allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen überhaupt. Die ergänzenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die im folgenden behandelt werden, können nicht nur als staatliche Intervention, die unter dem Druck einer Gruppe zustande kam, erklärt werden. Praktisch war jedoch mit der Sicherung der Verträge zweifellos eine Lohnstabilisierung verbunden. Wenn die wirtschaftspolitischen Instanzen im Interesse des Arbeitsfriedens die Gesamtarbeitsverträge förderten, so mußten sie gleichzeitig eine Lohnstabilisierung bejahen. 1936 kam dabei allerdings bloß die teilweise Stabilisierung der Lohnsätze in einem Sektor in Frage, bezog sich doch die unten erwähnte Vereinbarung unmittelbar bloß auf die Sicherung von 9 Verträgen in der Bau- und Metallindustrie, und zwar zwischen ungefähr 780 Firmen und 5400 Arbeitnehmern, das heißt ca. 7 % des Arbeitsangebotes. Die stabilisierende Wirkung der Sicherung und Förderung der Gesamtarbeitsverträge entsprach eindeutig der anti-deflationistischen Grundhaltung der Initianten des beschäftigungspolitischen Programms<sup>30</sup>. Welche Überlegungen dabei maßgebend waren, wird noch zu untersuchen sein.

## 2. Neue Voraussetzungen der Lohnbildung in der Basler Bauindustrie

Am 7. September 1936 wurde zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen eine «Vereinbarung über die Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge» unterzeichnet<sup>31</sup>. Die unterzeichnenden Organisationen verpflichteten sich in Art. 1 dieser «Vereinbarung», alle in der Bau- (inkl. Holz-) und Metallindustrie des Kantons Basel-Stadt bestehenden Gesamtarbeitsverträge für die Dauer der Erhebung des Arbeitsrappens ohne grundsätzliche Veränderungen neu abzuschließen<sup>32</sup>. In den Verträgen selber wurde die «absolute Friedenspflicht» der Parteien verankert<sup>33</sup>. Das Abkommen stand in enger Verbindung mit dem beschäftigungspolitischen Programm, hatten doch die unterzeichnenden Organisationen ihre Zustimmung zur Vereinbarung an die Bedingung geknüpft, daß die Vorschläge der Initianten des Programms durch den Regierungsrat und den Großen Rat keine grundsätzliche Veränderung erfahren dürften<sup>34</sup>. Mit der Annahme des Programms waren deshalb bereits eine teilweise Sicherung des Arbeitsfriedens und eine offizielle Sanktionierung der Lohnbildung auf der Grundlage der Gesamtarbeitsverträge, das hieß praktisch eine behördliche Billigung der Lohnstabilisierung im relevanten Sektor, verbun-

<sup>29</sup> Vgl. Burckhardt, Artikel «Arbeitsstreitigkeiten», im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, p. 116, Bern 1955.

<sup>30</sup> Vgl. Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 49.

<sup>31</sup> Die einzelnen Basler Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Kontrahenten nennt Bollinger a. a. O. p. 7.

<sup>32</sup> Burckhardt, Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge, p. 11.

<sup>33</sup> Burckhardt, op. cit. p. 14.

<sup>34</sup> Ratschlag zum Gesetz, Nr. 3579, p. 8.

den<sup>35</sup>. (Daß die Arbeitnehmer diese Stabilisierung auch als Voraussetzung des Programms betrachteten, wurde erwähnt. Die Stabilisierung war also sowohl Voraussetzung als auch Folge und demnach ein integraler Bestandteil des Programms.) Noch im November und Dezember 1936 wurden die Gesamtarbeitsverträge neu abgeschlossen. Die Geltungsdauer der Verträge entsprach der Dauer des Gesetzes. Diese war zwar damals noch ungewiß, mußte sich aber jedenfalls, infolge der notwendigen Tilgung der Anleihe, über mehrere Jahre erstrecken. Die Kontrahenten von Gesamtarbeitsverträgen pflegen üblicherweise davor zurückzuschrecken, sich auf mehr als ein Jahr, höchstens auf wenige Jahre zu binden. Die Dauer der Verträge von 1936 war also, wie schon bei ihrem Abschluß erkannt werden konnte, länger als die der übrigen Gesamtarbeitsverträge<sup>36</sup>. Da die Häufigkeit von Arbeitsstreitigkeiten beim Bestehen von Gesamtarbeitsverträgen abzunehmen tendiert, wurde die Wahrscheinlichkeit friktioneller Arbeitslosigkeit schon durch die Annahme des beschäftigungspolitischen Programms auf *längere Zeit* hinaus mindestens in einem (sehr gefährdeten) Sektor vermindert, das heißt die Gefahr des Eintretens von Störungen im Prozeß der Lohnbildung reduziert.

Die Möglichkeit von Friktionen wird allerdings auch durch einen Gesamtarbeitsvertrag nicht vollständig ausgeschaltet. Es mußte deshalb dafür gesorgt werden, daß Störungen, falls sie trotz allem eintraten, in ihren Wirkungen neutralisiert werden konnten. Die Kontrahenten der Vereinbarung einigten sich dabei auf ein spezielles *Procedere*, das die Einhaltung der Friedenspflicht gewährleisten sollte. Stellte während der Dauer der Gesamtarbeitsverträge eine Partei einen Antrag auf Änderung der Vertragsbestimmungen, so mußte ein besonderes Schiedsgericht entscheiden, ob dem Begehren Folge zu leisten sei. Stellte das Schiedsgericht die Berechtigung der erhobenen Forderung fest, so hatten sich die Parteien innert Monatsfrist darüber zu verständigen. Wenn keine Verständigung zustande kam, so sollte innert 14 Tagen vor dem ständigen staatlichen Einigungsamt eine Vermittlung versucht werden. Scheiterte diese, so traf das Schiedsgericht seine materielle Entscheidung «unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung, der wirtschaftlichen Tragbarkeit für beide Parteien und der bestehenden sozialen Verhältnisse.<sup>37</sup>» Die Entscheidung des vertraglichen Schiedsgerichtes war für beide Parteien endgültig und verbindlich<sup>38</sup>. Auf diese Art und Weise wurde unter anderem versucht, die Voraussetzungen für eine friktionslose Lohnbildung im Falle einer Störung (beispielsweise einer Lohnforderung) zu schaffen, das heißt Störungen zu neutralisieren.

Wie bereits vermutet und in den folgenden Jahren festgestellt wurde, waren vor dem Abschluß der Vereinbarung die Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge nur

---

<sup>35</sup> Das Gesetz vom 11. September 1936 enthält folgende einleitende Bemerkung: «Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt... in Kenntnisnahme, daß bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Fortdauer der bestehenden Tarifverträge im Bau-, Holz- und Metallgewerbe gemäß Vereinbarung... von den Parteien garantiert ist, wobei die Unterstellung anderer Tarifverträge unter die gleiche Vereinbarung den Parteien offensteht... erläßt das folgende Gesetz -»

<sup>36</sup> *Burckhardt*, Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge, p. 23.

<sup>37</sup> *Burckhardt*, Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge, p. 24.

<sup>38</sup> *Frey*, op.cit. p. 124. Vgl. auch Art. 3 der Vereinbarung vom 7. September 1936. Das «Vereinbarungsschiedsgericht» setzte sich zusammen aus den vertraglichen, aus den ständigen Mitgliedern des Einigungsamtes und je einem sachverständigen Parteivertreter und je zwei weiteren Parteivertretern.

unvollständig eingehalten worden; oft lag der tatsächliche Lohnsatz in jenen Jahren unter dem vertraglichen Satz. Der Neuabschluß der Verträge garantierte also an sich deren Einhaltung und die tatsächliche Lohnstabilisierung noch nicht. Die Vereinbarung schrieb deshalb vor, daß in den ihr unterstellten Gesamtarbeitsverträgen die Bestimmungen über die *Kontrolle* auszubauen seien. Dem ständigen staatlichen Einigungsamt wurde die Aufgabe übertragen, bei allen Vertragsfirmen Kontrollen durchzuführen<sup>39</sup>. Das vertragliche Schiedsgericht erhielt zudem das Recht, Konventionalstrafen gegen vertragsbrüchige Firmen zu verhängen. Vor Unterzeichnung der Vereinbarung konnte eine derartige Sanktion nur ergriffen werden, wenn eine Klage gegen eine Firma vorlag; im Rahmen der neuen Beschlüsse hingegen konnte eine Strafe verhängt werden, nachdem eine Vertragsverletzung rein zufällig bei einer Kontrolle durch das Einigungsamt festgestellt worden war<sup>40</sup>. Beide Maßnahmen, die Kontrollen und die Konventionalstrafen, verhalfen der stabilisierenden Institution der Gesamtarbeitsverträge erst zu voller Wirksamkeit. Die Tatsache, daß seit 1936 die staatliche Kontrolle eine der neuen Rahmenbedingungen der Lohnbildung darstellte, läßt bereits darauf schließen, daß die Wirkungen der Vereinbarung den offiziellen wirtschaftspolitischen Zielen entsprachen.

Die Erfahrungen mit der Kontrolle bestätigten deren Notwendigkeit. Besonders in den ersten Jahren der Kontrolltätigkeit wurden zahlreiche Verstöße gegen die Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge festgestellt. 1937 und 1938 wurden Lohnnachzahlungen von 59000 bzw. 56000 Franken verfügt. Im Jahre 1937 wurden über 7,5 % aller kontrollierten Firmen Konventionalstrafen verhängt<sup>41</sup>. Diese Zahlen beleuchten gleichzeitig den Erfolg der Lohnstabilisierung. Abgesehen von der Neuregelung der Kontrolle und den Konventionalstrafen hatte die Vereinbarung (siehe oben) auch die neue vertragliche Einrichtung der sogenannten obligatorischen Schiedsgerichtbarkeit gebracht. Ihr Zweck war die Sicherung des Arbeitsfriedens – in der hier verwendeten Terminologie die Verhinderung eines Versagens des Lohnbildungsmechanismus und der daraus resultierenden friktionellen Arbeitslosigkeit. Auch diese neue vertragliche Einrichtung bewährte sich, indem sie – trotzdem die wirtschaftlichen Verhältnisse alles andere denn stationär waren –, von unwesentlichen Ausnahmen abgesehen, die Einhaltung der 1936 vereinbarten absoluten Friedenspflicht tatsächlich zur Folge hatte<sup>42</sup>. Mit Ausnahme zweier geringfügiger Streiks in den Jahren 1938 und 1946 blieben alle «Störungen» auf dem Arbeitsmarkt ohne Wirkung auf den Beschäftigungsgrad, konnten also neutralisiert werden.

### 3. Die Sicherung der Lohnflexibilität

Bis jetzt wurden sowohl die Berücksichtigung von Störungen, als auch der Versuch einer Lohnstabilisierung erwähnt. Wie lassen sich diese Ziele in Einklang bringen? Das Ziel der Lohnstabilisierung entspricht in einem bestimmten Abschnitt

<sup>39</sup> Vgl. *Burckhardt*, op.cit. p. 12.

<sup>40</sup> Vgl. Art. 9 der «Vereinbarung» sowie *Bollinger*, a.a.O. p. 3.

<sup>41</sup> Vgl. *Frey*, op.cit. p. 136.

<sup>42</sup> Vgl. *Burckhardt*, op.cit. p. 14 und p. 51.

des Konjunktur-«Zyklus» dem höchsten Interesse der Arbeitnehmer, und zwar in jenem Abschnitt, in dem die Stabilität zugleich die größte Bedeutung und die kleinste Chance des Bestehens hat, nämlich in der tiefsten Depression. Diese Situation war 1936 in der Basler Bauindustrie erfüllt; die Bauausgaben waren auf ein Minimum gesunken. Der Neuabschluß der bedrohten Gesamtarbeitsverträge bedeutete also zunächst für die Arbeitnehmer eine besonders damals wertvolle Sicherung gegen die Gefahr einer Lohnsenkung, und insofern trägt «die Vereinbarung von 1936 wie jedes Vertragsdokument die Züge ihrer Entstehungszeit<sup>43</sup>».

Andererseits konnten sowohl Arbeitsanbieter als auch -nachfrager jedenfalls nicht annehmen, daß starre Bestimmungen während der ganzen Vertragsdauer ihren jeweiligen Interessen am besten dienen würden. Langfristig kann ein starrer Lohnsatz innerhalb einer evolutischen Volkswirtschaft nicht aufrechterhalten werden, selbst dann nicht, wenn der betreffende Gesamtarbeitsvertrag in einem Sektor abgeschlossen wird, der selber keinen evolutischen, sondern einen stationären Ablauf zeigt. Indessen liegt die Gefahr der Starrheit des wichtigen Kostenelementes Lohn nicht in der Natur des Gesamtarbeitsvertrages begründet, «sondern eventuell in einer allzu starren Fassung, die keine Möglichkeit für die Berücksichtigung von Wirtschaftsschwankungen bietet<sup>44</sup>». Weil sich die Initianten des Programms von 1936 über die außerordentlich lange Dauer der neu abzuschließenden Verträge im klaren waren, wurden in die Vereinbarung Bestimmungen aufgenommen, die eine gewisse «Beweglichkeit des Vertragsinhaltes» und darin eingeschlossen die Flexibilität der Löhne gewährleisten sollten.

Die Artikel 3 bis 9 der Vereinbarung enthalten Bestimmungen, welche die Änderungen des Vertragsinhaltes regeln. «Es kann sich um eine generelle Anpassung der Löhne handeln oder um die Berücksichtigung technischer und materieller Veränderungen, die in einzelnen Gewerben eingetreten sind» (Art. 3 der Vereinbarung). Erst durch diese ausdrückliche Berücksichtigung der Möglichkeit einer legitimen Änderung des Vertrages erhält die detaillierte Regelung des Verfahrens im Falle von Änderungsbegehren einer Partei, die sich (siehe oben) ebenfalls in der Vereinbarung findet, ihren Sinn. Das Interesse der Arbeitgeber an einer derartigen Möglichkeit ist selbstverständlich. 1936 bestand aber auch auf seiten der Arbeitnehmer ein Interesse wenigstens an einer einseitigen Flexibilität der Geldlohnsätze. Die erwartete Abwertung sowie die (übertriebene) Befürchtung einer damit verbundenen wesentlichen Senkung der Reallöhne erklären die damalige Einstellung der Arbeitervertreter. Die neue Technik der Lohnbildung selber wurde bereits beschrieben.

In diesem Zusammenhang soll kurz geschildert werden, wie sich die 1936 vereinbarte Lohnbildung in der Praxis der Vorkriegszeit bewährte. Burckhardt führt dazu aus<sup>45</sup>: «Als im Jahre 1937, im Anschluß an die am 28. September erfolgte Abwertung, die Lebenshaltungskosten zu steigen begannen, stellten die Gewerkschaften des Bau-, Holz- und Metallgewerbes beim Vereinbarungsschiedsgericht

<sup>43</sup> Burckhardt, op.cit. p. 25.

<sup>44</sup> Salin, Der Gesamtarbeitsvertrag im Wandel der Wirtschaftsordnung, a.a.O. p. 455.

<sup>45</sup> Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge seit der Schaffung des Arbeitsrappens, p. 26.

das Begehren einer generellen Lohnerhöhung. Das Schiedsgericht stellte seine Entscheidung aus, um zunächst den Parteien Gelegenheit zu unmittelbaren Verhandlungen zu geben. Im Metallgewerbe kam eine Verständigung über die Lohnanpassung zustande. Im Bau- und Holzgewerbe aber mußte das Schiedsgericht schließlich eine materielle Entscheidung über das Ausmaß der Lohnerhöhungen in den einzelnen Gewerben treffen. Im Falle der Abwertungsfolgen hat sich die Vereinbarung von 1936 also ausgezeichnet bewährt: die Löhne wurden überall der neuen Lage angepaßt.» Ein Jahr nach ihrem Abschluß wurde die Vereinbarung von 1936 außerdem dahin ergänzt, daß neue Lohnforderungen nur bei einer bestimmten Höhe des Basler Lebenskostenindex und in Verbindung mit einer Besserung der Wirtschaftslage geltend gemacht werden konnten, außerdem aber auch dann, wenn das Einigungsamt die Auffassung vertrat, daß die Voraussetzung für eine Lohnanpassung erfüllt sei. Die Bedingungen einer Lohnerhöhung wurden also in Anlehnung an das Prinzip der gleitenden Lohnskala genauer umrissen. Festzuhalten ist, daß unter der neuen Regelung keine Senkung der Nominallohne stattfand. – Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wurden neue Kriterien für die Regelung von Lohnforderungen maßgebend; Kriterien, die sich nicht mehr mit den Voraussetzungen einer in der Depression konzipierten Lohnpolitik in Einklang bringen lassen<sup>46</sup>.

Es wurden oben die Gründe erwähnt, aus denen die Förderung der Gesamtarbeitsverträge im Interesse des Staates liegt. Folgende Ziele können angestrebt werden: die Verhinderung fraktioneller Arbeitslosigkeit, die ordnungspolitisch begründete Korrektur einer monopolistischen Stellung des Arbeitgebers im Verhältnis zu den Arbeitnehmern sowie die Lohnstabilisierung. Grundsätzlich kann die *Ausbreitung* der Gesamtarbeitsverträge auf verschiedenen Wegen erfolgen<sup>47</sup>. Der Weg, den der Kanton Basel-Stadt nach 1936 einschlug, um seinem Einfluß auf die Lohnbildung ein viel weiteres Feld zu eröffnen, als die bloße Sicherung bereits bestehender Verträge erlaubte, soll unter anderem im nächsten Abschnitt klargelegt werden. Wie erfolgreich die angewandte Methode war, geht daraus hervor, daß Ende 1936 bloß zehn Verträge zwischen 790 Firmen und 5500 Arbeitnehmern, Ende 1942 aber 27 Verträge zwischen 1100 Firmen und 6500 Arbeitnehmern der Vereinbarung angeschlossen waren<sup>48</sup>.

### III. Diskriminierung gegen externe und unsoziale Anbieter

Das Programm von 1936 mußte erstens von einer Mehrheit der Arbeitnehmer getragen werden, zweitens die Zustimmung der Arbeitgeber finden. Möglicherweise war 1936 die positive Einstellung der Arbeitgeber zum Programm keine not-

<sup>46</sup> So hat die Lohnstabilisierung in einer Depression wenig gemeinsam mit dem Problem des «Ausgleichs der Kriegsteuerung». Eine detaillierte Beschreibung der Basler Praxis während der Kriegsjahre findet sich in dem bereits mehrfach erwähnten Werk von *Burckhardt*.

<sup>47</sup> Vgl. *Salin*, Artikel «Gesamtarbeitsverträge» im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, p. 506, Bern 1939.

<sup>48</sup> *Burckhardt*, op.cit. p. 18.

wendige Bedingung seiner politischen Verwirklichung. Aus noch darzulegenden Gründen, die theoretisch erfaßbar sind, war jedoch die Haltung der Unternehmer von größter Bedeutung für den *Erfolg* des Programms. – «Stand der Gesamtarbeitsvertrag begreiflicherweise im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Interessen..., so bildete andererseits die Reform der bestehenden Verhältnisse im Submissionswesen die zwar nirgends ausdrücklich erwähnte, aber von allen Beteiligten akzeptierte *conditio sine qua non* der Arbeitgeber<sup>49</sup>.» Mittels der Gestaltung des Submissionswesens konnte also einmal erreicht werden, daß die Arbeitgeber sich positiv zum Programm einstellten. Dies erklärt sich aus dem Wesen der Submission.

«Unter Submission versteht man die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen auf Grund der Einholung von schriftlichen verschlossenen Angeboten; insbesondere findet die Submission Anwendung bei Aufträgen des Staates und sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften<sup>50</sup>.» Durch die Art und Weise, in der das Submissionswesen geregelt ist, wird bestimmt, *welchen Anbietern* staatliche Aufträge «zugeschlagen» werden, das heißt, *welchen Anbietern* die betreffenden Staatsausgaben direkt zufließen. Werden zusätzliche Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen beschlossen, so entscheidet also die Ordnung des Submissionswesens darüber, *welchen Anbietern* die zusätzlichen Ausgaben zuströmen.

### *1. Diskriminierung als Ausdruck von Gruppeninteressen*

Als Repräsentanten der Güter und Dienstleistungen anbietenden Produktionseinheiten waren die Arbeitgeber 1936 – in einer Periode unvollständiger Ausnützung der Produktionskapazität – in dreifacher Weise an der Gestaltung der staatlichen Submissionsvorschriften interessiert.

a) Für die Kontrahenten der Gesamtarbeitsverträge bestand die Gefahr, daß sich diese – durch die Zustimmung der Regierung politisch sanktionierte – Institution negativ auf das Produktionsvolumen der vertragstreuen Arbeitgeber auswirken würde. Gesamtarbeitsverträge, die eingehalten werden, schränken die Flexibilität der Löhne in einer Richtung ein; die Lohnsätze tendieren, «nach unten starr» zu werden. In einem arbeitsintensiven Sektor wie der Bauindustrie, die durch einen hohen Anteil der Lohnkosten an den Gesamtumsätzen ausgezeichnet ist – und besonders in der Vorkriegszeit war –, bedeutet Starrheit der Lohnsätze weitgehend auch Starrheit der Stückkosten, das heißt bei gegebenem Grad der Monopolisierung oder bei vollständiger Konkurrenz: Starrheit der Angebotspreise. Die nicht durch Gesamtarbeitsverträge gebundenen Anbieter verfügten also in ihrer Preispolitik über einen weiteren Spielraum als die Vertragskontrahenten. Es bestand die Möglichkeit, daß die Angebote von Nichtkontrahenten billiger waren als die der Vertragskontrahenten. Verhielt sich unter diesen Umständen die Instanz, die über den «Zuschlag» der staatlichen Aufträge zu befinden hatte, wie der Idealtyp eines privaten Konsumenten, und war einzig das Streben nach höchstem Nutzen (für den

<sup>49</sup> Frey, op. cit. p. 148.

<sup>50</sup> Salin, Artikel «Submissionswesen» im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, p. 414, Bern 1939; neuerdings Handbuch 1955, Bd. II, p. 432 ff.

Staatshaushalt) der Bestimmungsgrund der öffentlichen Nachfrage, so bestrafte die Wirtschaftspolitik die vertragstreuen (sozialen) Arbeitgeber. Sollte diese Gefahr umgangen werden, so durfte die staatliche Stelle, die über die Vergebung der Aufträge entschied, sich nicht als ein von reinem Nutzstreben geleiteter Konsument verhalten, sondern mußte vielmehr zu einem von gewissen Präferenzen bestimmten Handeln veranlaßt werden: die Kontrahenten der Gesamtarbeitsverträge waren an einer Diskriminierung *gegen die Nichtkontrahenten* interessiert.

b) Alle Anbieter stehen zueinander in einem mehr oder minder ausgeprägten Konkurrenzverhältnis. Die Form, in welcher der Markt der Basler Bauindustrie in den dreißiger Jahren organisiert war, ist hier nicht zu untersuchen – um so mehr, als wahrscheinlich die Verhaltensweise der Anbieter wichtiger war und ist als die Marktform. Jedenfalls ist in einer Periode ungenützter Produktionskapazitäten ein Interesse der Anbieter an einer erhöhten Kapazitätsausnutzung gegeben und damit an einer Position auf der Kostenkurve, die näher beim Betriebsoptimum liegt als die Position beim Vorhandensein ungenützter Anlagen. Dieses Interesse begründete ebenfalls eine Forderung nach einem spezifischen Verhalten der Instanzen, die über den «Zuschlag» der staatlichen Aufträge zu entscheiden hatten: die Diskriminierung des «Konsumenten Staat» mußte sich *gegen neue Anbieter* richten.

c) Alle Anbieter und die Kontrahenten der Gesamtarbeitsverträge im besonderen waren beim Auftreten ungenützter Kapazitäten aus dem bereits unter (b) erwähnten Grund an einer Erhöhung der *für sie selber* effektiven Nachfrage interessiert. Die Anbieter in einer wirtschaftlichen Region können ihre Produktion nur erhöhen, wenn sich eine erhöhte effektive Nachfrage der regionalen Konsumenten auch auf dem internen Markt manifestiert. Beschließt eine regionale Körperschaft, ihre Ausgaben für spezifische Typen von Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen, so besteht ein Interesse der regionalen Anbieter an einer Diskriminierung *gegen externe Anbieter* dieser Güter und Dienstleistungen.

Auf welche folgerichtige Weise diese wirtschaftlichen Gruppeninteressen mit dem beschäftigungspolitischen Programm, das der allgemeinen wirtschaftlichen Wohlfahrt des ganzen Kantons Basel-Stadt dienen mußte, koordiniert wurden, soll jetzt gezeigt werden.

## 2. Präferenzbehandlung interner Arbeitnehmer und Firmen

Als wichtigste Maßnahme zur Erhöhung des Beschäftigungsgrades der städtischen Wirtschaft war im Programm eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben vorgesehen worden. Bei gegebenem Arbeitsangebot waren diese Ausgaben geeignet, die unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Durch die Institution der Gesamtarbeitsverträge konnte zudem die friktionelle Arbeitslosigkeit reduziert werden. Aber stellte das Arbeitsangebot im Jahre 1936 eine Größe dar, die in Basel als «gegeben» betrachtet werden konnte? (Genau: War die Arbeitsangebot-Funktion eine gegebene, unveränderliche Funktion?) Bei der Bedeutung der Wanderungs-

bewegungen für den städtischen Arbeitsmarkt wäre eine derartige Annahme falsch gewesen. Es mußte mit einer unkontrollierbaren Zunahme des Arbeitsangebotes, die unabhängig von den beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Kantons stattfinden konnte, gerechnet werden. Eine Politik, die eine Reduktion der Zahl der Arbeitslosen erstrebte, mußte also außer der unfreiwilligen und der friktionellen Arbeitslosigkeit auch die Zunahme des Arbeitsangebotes auf dem lokalen Markt bekämpfen<sup>51</sup>.

Maßnahmen zur Beschränkung des Arbeitsangebotes waren – im Unterschied zu einer expansiven Ausgabenpolitik – schon lange vor der Entwicklung des Programms von 1936 ergriffen worden. Schon 1931 hatte der Große Rat beschlossen, Notunterstützungen nur solchen arbeitslosen Nichtbürgern zu gewähren, die seit zwei Jahren ununterbrochen im Kanton ansässig gewesen waren<sup>52</sup>. Im Jahre 1932 war der Beginn dieser sogenannten «Karenzfrist» auf den 1. April 1930 verschoben worden<sup>53</sup>. Die bereits angegebenen Zahlen der Wanderungsgewinne beweisen allerdings, wie wirkungslos diese Maßnahmen gerade in jenen Jahren blieben. Der Regierungsrat stellte dazu fest: «Solange in der Schweiz das Recht der Freizügigkeit ohne Einschränkung besteht..., werden Vorschriften wie die (Wohnsitzfristen) ihren Zweck nicht erreichen können<sup>54</sup>». Trotzdem wurde noch 1935 die Karenzfrist beibehalten<sup>55</sup>, wenn auch ihr Anfang auf den 10. April 1932 verlegt wurde. Fiskalische Gründe dürften dafür maßgebend gewesen sein.

Wenn aber die Zunahme des Arbeitsangebotes nicht verhindert werden konnte, so mußte 1936 wenigstens dafür gesorgt werden, daß die geplante Erhöhung des Beschäftigungsgrades zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit unter den bereits in Basel ansässigen Arbeitsanbietern führte. Die Aufgabe der lokalen Wirtschaftspolitik bestand darin, zu verhindern, daß mit den zusätzlich ausgegebenen Mitteln wahllos «interne» und «externe» Arbeitnehmer beschäftigt wurden: die beschäftigungspolitischen Instanzen mußten gegen externe Arbeitsanbieter diskriminierende Maßnahmen ergreifen. So konnte auch weit eher als durch die bloße Diskriminierung gegen *arbeitslose* auswärtige Anbieter ein restriktiver Effekt auf das Arbeitsangebot ausgeübt werden. Von der Notwendigkeit dieser restriktiven Wirkung waren die Initianten des Programms überzeugt<sup>56</sup>.

Eine Möglichkeit der *indirekten* Diskriminierung gegen externe Arbeitsanbieter war gegeben durch die seit 1934 geltenden kantonalen Vorschriften über das Sub-

---

<sup>51</sup> Die Bundesverfassung erlaubt kein Verbot der Zuwanderung (Art. 45).

<sup>52</sup> Vgl. Großratsbeschluß betr. Notunterstützung von Arbeitslosen (vom 12. März 1931) Gesetzessammlung Bd. 35, p. 196.

<sup>53</sup> Großratsbeschluß betr. Weiterführung der Notunterstützung von Arbeitslosen (vom 10. November 1932), Gesetzessammlung Bd. 35, p. 710.

<sup>54</sup> Ratschlag betr. Ausdehnung der Notunterstützung von Arbeitslosen, 6. Juni 1935, Nr. 3506, p. 4.

<sup>55</sup> Großratsbeschluß betr. Abänderung des Großratsbeschlusses vom 10. November 1932 betr. Weiterführung der Notunterstützung von Arbeitslosen (vom 13. Juni 1935), Gesetzessammlung Bd. 36, p. 423.

<sup>56</sup> Vgl. *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 40. Dort wird ausgeführt, es sei «dringlich... dafür zu sorgen, daß nicht durch neuen Zuzug aus weniger aktiven Gegenden neue Arbeitslosigkeit entsteht».

missionswesen<sup>57</sup>. Art. 1 dieser Vorschriften lautete: «Die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung soll in der Regel an solche leistungsfähige und solvente Firmen erfolgen, die im Kanton einen Sitz (Steuerdomizil) haben und einen kaufmännischen und technischen Betrieb unterhalten, sofern auch in dieser Beschränkung eine ausreichende Konkurrenz durchgeführt werden kann.

Außerhalb des Kantons dürfen Arbeiten und Lieferungen nur vergeben werden, wenn besondere, wichtige Gründe es rechtfertigen. Übersteigen solche Vergabungen den Betrag von 10000 Franken bei Arbeiten und 5000 Franken bei Lieferungen, so sind sie dem Regierungsrat vorzulegen.»

Artikel 1 der Submissionsvorschriften von 1934 schrieb also eine Diskriminierung gegen auswärtige Firmen vor. Es ist zwar durchaus möglich und oft der Fall, daß interne Firmen externe Arbeitnehmer beschäftigen, aber in der Regel werden interne Unternehmungen eher interne Arbeiter beschäftigen, während externe Arbeiter von externen Firmen angestellt werden. Indirekt erforderten also die Vorschriften von 1934 eine Präferenzbehandlung der internen Arbeitsanbieter. Als öffentliche Ausgaben fielen die im Programm von 1936 vorgesehenen Ausgaben automatisch in den Geltungsbereich der Submissionsvorschriften von 1934. In § 15 Ziffer 3 des Gesetzes vom 11. September 1936 wurden aber auch die beschlossenen Subventionen und Kredite ausdrücklich dem Beschluß von 1934 unterstellt: «Voraussetzung für die Gewährung von Subventionen und die Einräumung von Baukrediten ist die Verpflichtung des Empfängers, die Baute entsprechend den jeweiligen geltenden Vorschriften über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung zu erstellen und nach Möglichkeit einheimische Rohstoffe zu verwenden.» (In seinem «Ratschlag zum Gesetz» erklärte der Regierungsrat die Formulierung «entsprechend den jeweiligen geltenden Vorschriften» mit der Absicht, für die Einbeziehung neuer Submissionsvorschriften Raum zu lassen.)

Eine Neuregelung wurde 1937 getroffen<sup>58</sup>. Die Schlußbestimmungen der neuen Verordnung dehnten deren Gültigkeit auch auf sämtliche öffentlichen Ausgaben des beschäftigungspolitischen Programms aus. Damit wurde zunächst zweierlei erreicht: Einmal boten die Submissionsvorschriften die Möglichkeit, indirekt gegen externe Arbeitsanbieter und direkt gegen externe Firmen zu diskriminieren, da die Vorschrift von Art. 1 der Bestimmungen von 1934 in die neue Verordnung übernommen wurde. Ferner entsprach diese Diskriminierung dem Interesse der städtischen Arbeitgeber an einer Präferenzbehandlung der lokalen Anbieter, das heißt, dem Interesse dieser Anbieter an einer höheren Kapazitätsausnutzung der lokalen Produktionsanlagen.

Eine direkte Diskriminierung gegen externe *Arbeitsanbieter* fand hingegen nur Anwendung auf einen einzigen Typ von Staatsausgaben, nämlich auf die Subventionierung von Ersatzinvestitionen für die Aufrechterhaltung und den Umbau von

---

<sup>57</sup> Vgl. Großratsbeschluß über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung (vom 8. März 1934), Gesetzessammlung Bd. 36, p. 228 ff.

<sup>58</sup> Verordnung betreffend Vergabung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Submissionsvorschriften) (vom 2. Juli 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 424 ff.

privaten Wohnungen. Bei derartigen, subventionierten Arbeiten durften nur solche im Kanton Basel-Stadt niedergelassene Arbeitnehmer beschäftigt werden, die entweder Basler Bürger oder seit 10. April 1932 im Kanton wohnhaft waren<sup>59</sup>. Später wurde diese Restriktion etwas gelockert; seit Ende 1937 galt, daß nur Arbeitnehmer beschäftigt werden durften, «(die a) Basler Bürger sind oder b) seit einem Jahr in der Stadt wohnhaft sind oder c) bei auswärtigem Wohnsitz seit mindestens 5 Jahren jedes Jahr längere Zeit bei einem in Basel-Stadt domizilierten Meister in Basel-Stadt gearbeitet haben». Die Zahl der bei einer subventionierten Arbeit beschäftigten auswärtigen Arbeitskräfte durfte zudem einen Drittel der insgesamt Beschäftigten nicht übersteigen<sup>60</sup>. Die rückwirkende Interpretation des Begriffs «auswärtig» sollte dem Zweck dienen, einen neuen Zustrom von Arbeitsanbietern zu drosseln.

### *3. Ordnungspolitische Maßnahmen.*

#### *Berücksichtigung des Preiseffektes der indirekten Lohnpolitik*

Wie oben erklärt wurde, besteht in Zeiten der Depression nicht nur ein gemeinsames Interesse der internen Unternehmer an einer staatlichen Diskriminierung gegen externe Anbieter, sondern auch an einer Präferenzbehandlung der bereits bestehenden Firmen. Einige Bestimmungen der Submissionsvorschriften von 1937 – wie auch schon der Vorschriften von 1934 – befriedigten dieses Interesse mindestens teilweise. So kamen auf Grund von § 21 der Bestimmungen von 1937 nur solche berufstätige Unternehmer, Handwerker und Lieferanten für öffentliche Aufträge in Betracht, «die entweder Kantonsbürger sind oder mindestens drei Jahre im Kanton Basel-Stadt wohnen und seit mindestens zwei Jahren hier einen Betrieb führen, ferner solche, die ebenso lange im Kanton Geschäftsniederlassung und Betrieb... besitzen und steuerpflichtig sind».

Die Ausführung von subventionierten Ersatzinvestitionen an Wohnbauten konnten seit 1937 nur Arbeitgeber übernehmen, die entweder Basler Bürger oder seit einem Jahr im Kanton wohnhaft waren oder seit einem Jahr im Kanton einen Betrieb unterhielten<sup>61</sup>. Die rückwirkende Interpretation des Begriffs «externe Firmen» (d.h. die Identifikation von erst zwei bzw. ein Jahr alten Firmen mit den externen Firmen) implizierte eine Präferenzbehandlung der bereits bestehenden Unternehmungen und übte jedenfalls eine abschreckende Wirkung auf potentielle Gründer von neuen Unternehmungen aus. – Die Frage, ob eine Begrenzung der Zahl der Unternehmungen – speziell in der Bauindustrie – angebracht war, soll hier nicht auf Grund einer statistischen Untersuchung beantwortet werden. Indizien

---

<sup>59</sup> Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (vom 18. April 1936), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 23, § 3.

<sup>60</sup> Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (vom 24. September 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 455, § 4.

<sup>61</sup> Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten, a. a. O. § 4.

legen jedenfalls den Schluß nahe, daß die Zahl der destabilisierend wirkenden Konkurse infolge einer uneingeschränkten Zunahme der Betriebszahl gestiegen wäre.

Die Zahl der Kleinbetriebe wuchs zwischen 1929 und 1939 in der Basler Bauindustrie beträchtlich<sup>62</sup>. Besonders diesen Betrieben fehlten erfahrungsgemäß oft sichere Kalkulationsgrundlagen. Ihre langfristige Existenzfähigkeit war schon deswegen und auch als Folge der geringeren finanziellen Reserven fraglich, vor allem in einer Periode schrumpfender Investitionsausgaben. Das Fehlen sicherer Kalkulationsgrundlagen und der Zeitpunkt der Gründung neuer Kleinbetriebe sind Ausdruck einer ungenügenden Markttransparenz. Diese ist aber eine Voraussetzung des Gleichgewichts einer Marktwirtschaft. Somit war die Diskriminierung gegen neue, ursprünglich auswärtige Anbieter geeignet, in einer Stockungsperiode Fehlgründungen und damit destabilisierende Zusammenbrüche von Firmen einzudämmen. Allerdings handelte es sich dabei nicht um eine beschäftigungspolitische Maßnahme; aber die Restriktion kann auch nicht als bloße Manifestation des «Gruppenindividualismus» auf wirtschaftspolitischer Ebene betrachtet werden.

Die offiziell sanktionierte Lohnstabilisierung im Rahmen der neu abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträge beeinflusste auch die Angebotspreise der Vertragskontrahenten. Die nicht vertraglich gebundenen Anbieter der Bauindustrie konnten, da sie nicht von der Lohnstabilisierung erfaßt wurden, die Angebote der Kontrahenten unterbieten. Sollten die sozialen Unternehmer, die Vertragslöhne bezahlten, nicht von den öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden, so durften sich die über den «Zuschlag» entscheidenden Behörden nicht wie private Konsumenten verhalten. Wurde das Ziel einer Lohnstabilisierung in sozialpolitischer Sicht als «Prinzip des angemessenen Lohnes» bezeichnet, so mußte für die Handhabung des Submissionswesens das Prinzip des «angemessenen Preises» maßgebend sein: «Angemessener Lohn und angemessener Preis bedingen sich gegenseitig<sup>63</sup>.» Der «angemessene Preis» war kein autonomes Postulat, sondern eine Konsequenz der Lohnstabilisierung. Die Submissionsvorschriften von 1937 enthielten im ersten Paragraphen folgende diesbezügliche Bestimmung: Bei der Vergebung von Aufträgen durch die öffentliche Verwaltung «ist der Grundsatz maßgebend, für jede Arbeit und Lieferung einen angemessenen Preis und für jede Lieferung einen angemessenen Lohn auszurichten». Als Grundlage der Ermittlung des angemessenen Preises, auf deren technische Einzelheiten hier nicht einzutreten ist<sup>64</sup>, dienten die Kosten eines wirtschaftlich arbeitenden Unternehmens. Anbietern, deren Offerten darauf schließen ließen, daß im betreffenden Betrieb untertarifliche Löhne bezahlt wurden, entzog die Vereinbarung von 1937 die Chancen eines Zuschlags. Nach § 20 durften Angebote nicht berücksichtigt werden, die «augenscheinlich übersetzt oder zu billig sind, ... insbesondere Preisansätze enthalten, welche zu der betreffenden Arbeit oder Lieferung in einem solchen Mißverhältnis stehen, daß eine ordnungsgemäße

---

<sup>62</sup> Vgl. zur Entwicklung des Angebotes der Basler Bauindustrie Frey, op.cit. p. 84 ff.

<sup>63</sup> Salin, Der genossenschaftliche Gedanke und die Gesamtarbeitsverträge, a.a.O. p. 148.

<sup>64</sup> Eine Untersuchung findet sich bei Frey, op.cit. p. 154–178. Vgl. auch Eduard Frey, Die Preispolitik im Baugewerbe unter besonderer Berücksichtigung der Kartelle, in: Festgabe Gustav Bohny, p. 137 ff.

Ausführung zu diesem Preis nicht erwartet werden kann». – Offensichtlich richtete sich diese Bestimmung unter anderem auch gegen die Unterbietung des Konkurrenzpreises, der sich auf der Grundlage vertraglicher Löhne ergeben mußte, das heißt gegen den unsozialen Arbeitgeber einerseits und den zu kurzfristig rechnenden Unternehmer anderseits. Dem Prinzip des «angemessenen Preises» kam also unter anderem eine ähnliche Bedeutung zu wie der Restriktion des Angebotes durch die Diskriminierung gegen neue Firmen.

Was für weitreichende Folgen eine durch keinerlei Produktivitätsunterschiede gerechtfertigte Preisunterbietung einzelner Firmen zusammen mit der herkömmlichen Handhabung der Submissionen durch die öffentliche Verwaltung haben konnte, geht aus den folgenden Ausführungen hervor: «Schließlich hat in einigen Kantonen seit den zwanziger Jahren sich die Einsicht durchgesetzt, daß die bisher übliche Praxis der Vergabung von Arbeiten und Aufträgen an das jeweils billigste Angebot à la longue für das Gewerbe und für den Staat ruinös wirken müsse; denn tatsächlich war das billigste Angebot vielfach nur durch schlechte oder gar unreelle Kalkulation zustande gekommen – die Erteilung und die Ausführung des Auftrags führte zu Bankrott oder Nachlaßvertrag –, infolgedessen hatten andere Bürger in ihren Verlusten das zu ersetzen, was der Staat zu wenig zahlte. Nach einem Nachlaß oder Konkurs aber konnte der leichtsinnige Submittent von ehemals nun wirklich billiger rechnen und konnte, nachdem er sich mit den Verlusten seiner Gläubiger saniert hatte, die seriösen Unternehmer von seiner neuen Kostenbasis aus unterbieten und ruinieren, was vielfach nicht nur soziale Unruhe, sondern auch erhebliche Schädigung der Staatsfinanzen herbeiführte<sup>65</sup>.»

Abgesehen von dieser ordnungspolitischen<sup>66</sup> Bedeutung der neuen staatlichen Vergabungspraxis ist festzuhalten: a) Das Prinzip des «angemessenen Preises» ist Ausdruck der preispolitischen Konsequenzen der Lohnstabilisierung. b) Durch die neuen Submissionsvorschriften konnte der *direkte* Preiseffekt der Lohnstabilisierung neutralisiert werden, indem die öffentlichen Ausgaben nicht mehr ausschließlich dem billigsten Anbieter zugeleitet wurden.

#### *4. Diskriminierung gegen unsoziale Arbeitgeber und Erweiterung der lohnpolitischen Einflußsphäre*

Die indirekte Stabilisierung des Lohnniveaus in der Bauindustrie durch die Förderung der Gesamtarbeitsverträge wurde erst mittels der Submissionsvorschriften von 1937 zu einer eigentlichen staatlichen Lohnpolitik ausgestaltet. In § 22 dieser Vorschriften verordnete nämlich der Regierungsrat: «Bei allen Vergabungen von Arbeiten und Lieferungen sind nur Firmen zu berücksichtigen, welche als Kontra-

<sup>65</sup> *Salin*, Der Gesamtarbeitsvertrag im Wandel der Wirtschaftsordnung, a.a.O. p. 451.

<sup>66</sup> Ordnungspolitisch ist das Prinzip des «angemessenen Preises» deswegen, weil seine Anwendung eine korrigierende Wirkung auf strukturelle Unvollkommenheiten der Wirtschaft (das Fehlen der Markttransparenz und die unvollkommene Haftung des Unternehmers mit eigenem Vermögen) ausüben soll, also den Wirtschaftsablauf durch Änderungen des institutionellen Rahmens beeinflußt.

henten von Gesamtarbeitsverträgen im Kantonsblatte veröffentlicht sind und welche die vertraglichen Bestimmungen sowohl bei der Durchführung von Staatsaufträgen als auch bei Privataufträgen in vollem Umfange und dauernd einhalten. Über die Vertragstreue der Firmen befragt die vergebende Stelle vor der Auftragserteilung das staatliche Einigungsamt sowie im Zweifel die jeweils zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.» Die Unterstellung der Firmen unter Gesamtarbeitsverträge und die Einhaltung dieser – kontrollierten – Verträge waren also Voraussetzungen dafür, daß die Unternehmer überhaupt als Anbieter der erhöhten staatlichen Nachfrage gegenüberreten konnten. Die Bedeutung dieser Diskriminierung gegen Nichtkontrahenten ist nur zu ermessen, wenn berücksichtigt wird, daß die Stockung in der Bauindustrie a) auf die Kontraktion hauptsächlich der privaten Nachfrage zurückzuführen war und b) durch eine Expansion der öffentlichen Nachfrage bekämpft werden sollte. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Bauausgaben nahm also zu – und damit auch die Bedeutung der Diskriminierung gegen die Nichtkontrahenten. Zwei Ziele konnten auf diese Weise zugleich erreicht werden. Erstens wurde die Institution der Gesamtarbeitsverträge gefördert und damit die Wahrscheinlichkeit eventuell eintretender friktioneller Arbeitslosigkeit vermindert; zweitens wurde der Einflußbereich der (indirekten) Lohnpolitik erweitert und damit die Lohnstabilisierung auf weitere Betriebe ausgedehnt. Die strenge Sanktion, die dem Vertragsbruch folgte – Entzug der staatlichen Aufträge –, und die strenge Kontrolle der Vertragstreue verhalfen so zusammen der «indirekten Lohnpolitik» zu erstaunlicher Wirksamkeit.

Die Submissionsvorschriften von 1937 entsprachen, wie aus dem einleitend wiedergegebenen Zitat hervorging, den Interessen der Arbeitgeber. Sie waren in dieser Beziehung – und, wie noch zu zeigen ist, infolge der *Notwendigkeit* einer Diskriminierung gegen externe Anbieter – eine Voraussetzung des beschäftigungspolitischen Programms. Gleichzeitig enthielt die Verordnung von 1937 aber Vorschriften, die indirekt auf die «Vereinbarung» von 1936 zurückzuführen sind. Auch die «Diskriminierung gegen externe und unsoziale Anbieter» war gleichzeitig Voraussetzung und Folge der Beschäftigungspolitik.

\*

Charakteristische Züge des Programms von 1936 waren demnach:

- die Erhöhung des Beschäftigungsgrades durch eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in dem von der Depression am intensivsten erfaßten Sektor der lokalen Wirtschaft;
- die Finanzierung dieser Ausgaben durch eine Anleihe;
- die Sicherung des Erfolgs, der Tilgung und des Zinsendienstes dieser Anleihe durch eine «Spezialfundierung»;
- die Gestaltung der Fundierung (der Arbeitsrapen);
- die Stabilisierung der Löhne und die Neuordnung der Lohnbildung im bisher unstabilsten Sektor;
- die Diskriminierung gegen unsoziale und externe Anbieter;
- die Berücksichtigung der lohnpolitischen Effekte in der staatlichen Ausgabenpolitik und die gleichzeitige Ausdehnung des Einflußbereichs der Lohnpolitik.

## 2. Kapitel

### *Die Durchführung*

#### I. Modifikationen der gesetzlichen Grundlagen

Das Gesetz von 1936 erfuhr im Verlauf der ersten Jahre seiner Gültigkeit zwei wesentliche Änderungen. Die eine betraf die Einnahmen des 1936 begründeten Fonds, die andere berührte die Verwendung der Mittel.

1. Laut § 3 des Gesetzes hatte der Basler Arbeitgeber für das Arbeitseinkommen der in seinem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer, die nicht der Basler Steuerhoheit unterlagen, eine Ausgleichsabgabe zu entrichten (siehe oben). Gegen diese Praxis erhob die basellandschaftliche Regierung beim Bundesgericht Rekurs. Rekuriert wurde gleichzeitig auch von 137 im Kanton Baselland wohnhaften Privatpersonen<sup>1</sup>. Die Beschwerdeführer machten geltend, da die Ausgleichsabgabe auf den auswärts wohnhaften Arbeitnehmer überwältzt werde, liege der Tatbestand der Doppelbesteuerung vor. Am 24. September 1937 hieß die staatsrechtliche Abteilung des Bundesgerichts den basellandschaftlichen Rekurs gut<sup>2</sup>. Die bereits erhobenen Beträge waren zuhanden der besteuerten auswärtigen Arbeitnehmer mit schweizerischem Wohnsitz zurückzuerstatten. In der Folge wurde<sup>3</sup> die ursprüngliche Fassung von § 2 des Gesetzes geändert. Im Satz: «Der Abgabe unterliegt alles im Kanton Basel-Stadt vom 1. Oktober 1936 an erzielte Einkommen aus unselbständiger Arbeit» wurde das Wort «erzielte» durch das Wort «steuerbare» ersetzt. Alle auswärtigen Arbeitnehmer, die in den Genuß der erwähnten (der Vereinbarung angeschlossenen) Gesamtarbeitsverträge kamen, mußten die Abgabe hingegen als einprozentigen Lohnabzug, der an den Arbeitsrappenfonds zu leisten war, weiterhin entrichten<sup>4</sup>.

Der aus dieser Gesetzesänderung dem beschäftigungspolitischen (Arbeitsrappen-) Fonds erwachsende Verlust wurde damals auf rund 300 000 Franken pro Jahr geschätzt<sup>5</sup>. Der Versuch, auswärts wohnende «intern» Beschäftigte in die Finanzierung einzubeziehen und so die territorial eng begrenzte Finanzhoheit zu erweitern, scheiterte also an der Rechtsordnung der föderalistischen Schweiz.

---

<sup>1</sup> Quelle: Basler Nachrichten vom 4. und 20. November 1936.

<sup>2</sup> Quelle: National-Zeitung Nr. 433 vom 24. September 1937.

<sup>3</sup> Durch Gesetz vom 1. Dezember 1938.

<sup>4</sup> Damit erklärte sich die basellandschaftliche Regierung einverstanden in einer Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft (vom 13. September 1938).

<sup>5</sup> Vgl. Der Basler Arbeitsrappen, Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates, p. 19.

2. Schon im ersten Quartal des Jahres 1937 wurden weitere Verwendungsmöglichkeiten des Fonds gesetzlich verankert<sup>6</sup>. Nach der neuen Fassung des Gesetzes – wonach Ausgaben auch «für die Förderung anderweitiger, nicht in Ziffer 1 bis 3 vorgesehener zusätzlicher Arbeiten» erlaubt waren – konnte die Beschäftigungspolitik sich auch auf andere Sektoren als die Bauindustrie erstrecken. An dieser Stelle sei nur eine Subventionierungsaktion erwähnt, die für das Programm in gewisser Hinsicht typisch war. Aus den Mitteln des beschäftigungspolitischen Fonds wurde 1937 der Kauf von in Basel produzierten Holzmöbeln subventioniert; eine im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des Gesetzes stehende Stimulierung der Konsumgüter- und nicht der Kapitalgüterproduktion. Ein Beitrag von 20 % (später noch 10 %) wurde an Kantonseinwohner und Nichtdetailhandelsfirmen gewährt, wenn die Produzenten der subventionierten Holzmöbel die Gesamtarbeitsverträge einhielten und entweder Basler Bürger waren oder seit 1934 im Kanton einen Schreinereibetrieb unterhielten. Die Zahl der in diesen Betrieben beschäftigten auswärtigen Arbeiter durfte außerdem einen Drittel des Totals der im Betrieb Beschäftigten nicht übersteigen<sup>7</sup>. Festgehalten sei, daß nicht der Konsum der Haushalte global subventioniert wurde, sondern nur der Konsum eines Gutes; ferner, daß die interne Herstellung dieses Gutes eine Voraussetzung der Subventionierung war. (Die übrigen Bestimmungen entsprachen den oben beschriebenen lohnpolitischen und diskriminierenden Maßnahmen.)

3. Im Jahre 1938 beschlossen die beschäftigungspolitischen Instanzen, die Subventionierung von privaten Ersatzinvestitionen an Gebäuden saisonal variabel zu gestalten. Während der Wintermonate wurde der übliche Beitrag aus dem Fonds an private Renovationsausgaben von 10 oder 15 % auf 18 % erhöht<sup>8</sup>. Auf diese Weise konnte die besonders in der Bauindustrie beträchtliche saisonale Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden. Hat die Subventionierung von Ersatzinvestitionen in Depressionsperioden einen konjunkturell stabilisierenden Effekt, so wurde nun noch zusätzlich ein «saisonaler Stabilisator» in das Programm eingebaut.

## II. Politische Vorstöße gegen das Programm<sup>9</sup>

1. Im Februar 1939 wurde im Basler Großen Rat ein Vorstoß zwar nicht gegen das beschäftigungspolitische Programm als ganzes, sondern gegen die steuertechnische Gestaltung der Arbeitsrapenabgabe unternommen<sup>10</sup>. Zwei Postulate for-

<sup>6</sup> Vgl. das bereits genannte Gesetz betr. Ergänzung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt vom 11. September 1936 (vom 11. März 1937), Gesetzessammlung Bd. 37, p. 355.

<sup>7</sup> Vgl. Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (vom 31. März 1937). Gesetzessammlung Bd. 37, p. 376 (aufgehoben am 1. Januar 1938).

<sup>8</sup> Quelle: National-Zeitung Nr. 461 vom 4. Oktober 1938.

<sup>9</sup> Es werden hier nur einige wichtige Änderungsbegehren und andere Vorstöße erwähnt.

<sup>10</sup> Quelle: National-Zeitung Nr. 70 vom 11. Februar 1938.

dernten die Erhöhung der im Jahre 1936 in der Berechnungsgrundlage des Arbeitsrappens festgesetzten steuerfreien Minima. In einem der Postulate wurde außerdem vorgeschlagen, die proportionale Abgabe in eine progressive Arbeitseinkommensteuer zu verwandeln, deren Steuertarif aus drei Sätzen ( $\frac{1}{3}\%$ ,  $\frac{2}{3}\%$  und  $1\%$ ) bestehen sollte. Die Regierung lehnte diese Begehren ab.

2. Im Sommer 1941, nachdem sich die konjunkturelle Situation grundlegend gewandelt hatte, wurde eine Initiative eingereicht, welche die Aufhebung des Gesetzes vom 11. September 1936 bezweckte. Der Regierungsrat beantragte dem Großen Rat, das Initiativbegehren als unerheblich zu erklären und dem Volk zur Verwerfung vorzulegen<sup>11</sup>. Der Große Rat stimmte dem Antrag der Regierung zu. Mit 17454 gegen 11513 Stimmen bejahte auch das Volk die Aufrechterhaltung der gesetzlichen Grundlagen von 1936.

3. Schließlich mußte sich der Regierungsrat 1946 mit dem Vorschlag befassen, auch andere beschäftigungspolitische Maßnahmen als die durchgeführten in das Programm einzubeziehen<sup>12</sup>. Der Antrag sah u. a. eine Stimulierung des privaten Konsums vor («Bedarfsdeckung möglichst weiter Volksschichten»). Der Regierungsrat lehnte auch dieses Begehren ab.

\*

In § 22 des Gesetzes von 1936 war bestimmt worden, die Grundlagen des Programms seien durch Großratsbeschluß spätestens Ende 1946 aufzuheben. Tatsächlich wurde aber damals nur die Arbeitsrappenabgabe sistiert. Auf das vom 1. Januar 1947 an erzielte Einkommen wurde deshalb kein Arbeitsrappen mehr erhoben. Dagegen unterlag der Abgabe noch alles im Jahre 1946 erzielte steuerbare Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Arbeit. Gleichzeitig mit der Beendigung der Erhebung des Arbeitsrappens wurden die mit dem Gesetz von 1936 verknüpften Gesamtarbeitsverträge kündbar<sup>13</sup>. Im übrigen blieben die Bestimmungen von 1936 vorderhand noch unverändert in Kraft. Dies betraf besonders die Verwendung der Mittel, die dem Fonds im Verlauf der Kriegsjahre zugeführt worden waren. Der Arbeitsrappenfonds hatte Ende 1946 einen Stand von 16,1 Millionen Franken erreicht. Die Regierung bekannte sich damals zum Prinzip: «Die im Arbeitsrappenfonds angesammelten Erträge dürfen ihrem Zweck nicht entfremdet werden, sondern sollen nach wie vor der Krisenbekämpfung dienen<sup>14</sup>.» Indessen wurde dieser Grundsatz schon 1948 durchbrochen. Zusätzlich zu dem bisher rein beschäftigungspolitischen Zweck erhielt der Fonds nun sozialpolitische Bedeutung, wenn auch die akkumulierten Mittel «grundsätzlich als ausgesproche-

---

<sup>11</sup> Quelle: Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappens, vom 22. September 1941, Nr. 3906.

<sup>12</sup> Vgl. Bericht des Regierungsrates über den Anzug Dr. O. Jautz und Konsorten betr. neue Möglichkeiten der Wirtschaftsbelebung, vom 13. Juni 1946, Nr. 4233.

<sup>13</sup> Vgl. Gesetz betr. die Beendigung der Erhebung des Arbeitsrappens (vom 9. Januar 1947), Gesetzessammlung Bd. 41, p. 175.

<sup>14</sup> Vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Beendigung der Erhebung des Arbeitsrappens (vom 12. Dezember 1946), Nr. 4284.

ner Krisenfonds» zu erhalten waren<sup>15</sup>. Der Satz in § 15 des Gesetzes, der die Verwendung der Mittel regelte, lautete in der ursprünglichen Fassung: «Die Arbeitsbeschaffungsanleihen dienen ausschließlich der Beschaffung zusätzlicher Arbeit.» Im neuen Text<sup>16</sup> von 1948 wurde bestimmt: «Die Arbeitsbeschaffungsanleihen dienen unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen ausschließlich der Beschaffung zusätzlicher Arbeit.» Nach den folgenden Bestimmungen können Investitionen gemeinnütziger Körperschaften und Aufwendungen solcher Institutionen für den Hausbedarf und die Einrichtung bis zu 30 % subventioniert werden, wobei das Gesetz nirgends betont, die Erhöhung des Beschäftigungsgrades sei eine Bedingung der Subventionierung. (Tatsächlich konnten die nach 1948 gewährten Subventionen gar nicht diesem Zweck dienen.) Ebenfalls besteht die Möglichkeit, aus Mitteln des Fonds an gemeinnützige Körperschaften zinslose Baukredite zu gewähren. Sowohl Subventionen als auch Kredite sollen ausgeprägt sozialen Institutionen zugute kommen. Ferner sind die Mittel des Fonds zur Förderung von Aktionen für gemeinnützige und Bildungszwecke, wenn sie der Allgemeinbildung dienen, zu verwenden. Schließlich wurde 1948 ein Betrag von 3 Millionen Franken für die fünfprozentige Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus (zusätzlich zu den bereits im ordentlichen Budget bewilligten Beträgen) ausgesondert. – Der Vorschlag, den Fonds durch ein Gesetz zu gleichen Teilen in eine sozial- und eine beschäftigungspolitische Reserve zu zerlegen, wurde vom Volk am 11. September 1949 mit 19040 gegen 5422 Stimmen abgelehnt<sup>17</sup>.

Der Fonds, der im Jahre 1955 auf 10 Millionen gesunken ist, dient also seit 1948 nicht mehr rein beschäftigungspolitischen Zielen<sup>18</sup>.

### III. Änderungen der konjunkturellen Situation

1. Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs änderte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt schlagartig. Die Mobilisation reduzierte von einem Monat auf den andern das Arbeitsangebot in beträchtlichem Ausmaß, wie aus den Monatsdurchschnitten der Arbeitslosigkeit von 1939 deutlich wird<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Vgl. Ratschlag betr. die Abänderung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (Arbeitsrappengesetz), vom 4. November 1948, Nr. 4463, p. 2.

<sup>16</sup> Gesetz betr. Abänderung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (Arbeitsrappengesetz), vom 16. Dezember 1948, Gesetzessammlung Bd. 41, p. 581.

<sup>17</sup> Quelle: Basler Nachrichten Nr. 421 vom 12. September 1949.

<sup>18</sup> Im Rahmen des ordentlichen Staatshaushaltes wurde seit 1952 eine Arbeitsbeschaffungsreserve geäuft, die sich anfangs 1955 auf 4,7 Millionen Franken bezifferte. Dieser Fonds unterliegt allerdings nicht den präzisen Bestimmungen, welche die Verwendung des 1936 begründeten Arbeitsrappenfonds regelten.

<sup>19</sup> Quelle: Der Basler Arbeitsrappen, Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates, p. 107/108.

*Total der arbeitslosen Männer im Kanton Basel-Stadt, 1939*

|         |       |        |       |           |       |
|---------|-------|--------|-------|-----------|-------|
| Januar  | 3 893 | Mai    | 2 476 | September | 1 661 |
| Februar | 3 452 | Juni   | 2 231 | Oktober   | 1 369 |
| März    | 2 568 | Juli   | 2 432 | November  | 1 241 |
| April   | 1 813 | August | 2 104 | Dezember  | 1 689 |

Im September 1939 sank die Zahl der arbeitslosen Männer unter 2000. Mit einer Ausnahme (im Januar 1942) wurde diese Ziffer während des ganzen Krieges nicht mehr erreicht. Auch die Gesamtzahl der Arbeitslosen fiel bald nach Ausbruch des Krieges. Hatte das Total aller Stellensuchenden im Jahresdurchschnitt noch 1939 die Zahl 2000 überschritten, so lag der Durchschnitt schon 1940 beträchtlich darunter<sup>20</sup>.

*Jahresmittel der Stellenlosen im Kanton Basel-Stadt, 1939–1946*

|      | Männer | Frauen | Total | davon Bauindustrie |
|------|--------|--------|-------|--------------------|
| 1939 | 2 244  | 460    | 2 704 | 1 141              |
| 1940 | 1 038  | 472    | 1 510 | 585                |
| 1941 | 834    | 255    | 1 089 | 463                |
| 1942 | 922    | 141    | 1 063 | 615                |
| 1943 | 696    | 65     | 761   | 444                |
| 1944 | 473    | 47     | 520   | 280                |
| 1945 | 617    | 36     | 653   | 337                |
| 1946 | 213    | 21     | 234   | .                  |

1940, im Jahr des Maximums der Periode 1940/1946, betrug der Anteil des Totals der Arbeitslosen am Arbeitsangebot von 1939 noch ungefähr 1,9 %. Während der Kriegsjahre sank diese Quote schließlich unter ein Prozent. Bereits ein Satz von 1,9 % bedeutet aber wahrscheinlich, daß die Voraussetzungen einer gegen die *allgemeine* Unterbeschäftigung gerichteten Beschäftigungspolitik nicht mehr erfüllt sind<sup>21</sup>.

2. Die Basler Wirtschaft wurde seit Kriegsausbruch «exogen inflationiert». In den Jahren 1939 bis 1945 stiegen die Basler Kosten der Lebenshaltung um über 50 %.

<sup>20</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1946, p. 155.

<sup>21</sup> Für die andersgearteten Verhältnisse der USA wird üblicherweise ein Satz von ungefähr 3 % des Arbeitsangebotes als niedrigste Grenze der Arbeitslosigkeit bezeichnet. Bereits bei diesem Stand herrscht aber nach *Lerner* «high full employment», ein Zustand, in dem die Inflation einsetzt. (Vgl. *The Economics of Employment*, p. 193.) Der entsprechende Prozentsatz dürfte in der Schweiz aus verschiedenen Gründen niedriger sein.

*Indexziffern der Basler Lebenshaltungskosten, 1939–1946<sup>22</sup>*

|      | Indexziffer des BIGA für Basel<br>(Juni 1914 = 100) | Index 1939 = 100 |
|------|-----------------------------------------------------|------------------|
| 1939 | 140                                                 | 100              |
| 1940 | 153                                                 | 109              |
| 1941 | 176                                                 | 126              |
| 1942 | 195                                                 | 139              |
| 1943 | 206                                                 | 147              |
| 1944 | 210                                                 | 150              |
| 1945 | 213                                                 | 152              |
| 1946 | 211                                                 | 151              |

3. Die inflationäre Aufblähung der monetären Größen spiegelte sich auch im Einkommen des Kantons wider. Nicht nur die Güterpreise, sondern auch die Preise der Produktionsfaktoren stiegen<sup>22</sup>.

*Nominelles persönliches Einkommen im Kanton Basel-Stadt, global und pro Einwohner  
1939–1946*

|      | Persönliches<br>Einkommen<br>(1000 Franken) | Index des<br>nominellen<br>Einkommens | Mittlere<br>Wohn-<br>bevölkerung | Nominal-<br>einkommen<br>pro Kopf<br>(Franken) | Index des<br>nominellen<br>Einkommens<br>pro Kopf |
|------|---------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1939 | 369 540                                     | 100                                   | 169 670                          | 2 178                                          | 100                                               |
| 1940 | 379 600                                     | 102                                   | 169 290                          | 2 243                                          | 103                                               |
| 1941 | 407 922                                     | 110                                   | 169 240                          | 2 410                                          | 111                                               |
| 1942 | 449 964                                     | 122                                   | 170 019                          | 2 647                                          | 122                                               |
| 1943 | 482 072                                     | 130                                   | 171 135                          | 2 817                                          | 129                                               |
| 1944 | 518 077                                     | 140                                   | 172 549                          | 3 002                                          | 138                                               |
| 1945 | 575 371                                     | 156                                   | 175 096                          | 3 286                                          | 151                                               |
| 1946 | 633 756                                     | 171                                   | 178 712                          | 3 546                                          | 163                                               |

Der starke Anstieg des nominellen persönlichen Einkommens pro Einwohner zwischen 1939 und 1946 wird nicht allein durch die Erhöhung des Beschäftigungsgrades, sondern vor allem durch das Steigen der nominellen Faktorpreise erklärt. Bis 1945 wurde aber dieser Einkommenszuwachs durch den inflationären Trend der Konsumgüterpreise überkompensiert. Dem nominellen Zuwachs der Faktoreinkommen stand eine Reduktion der realen Einkommen gegenüber. (Infolge verschiedener kantonaler und eidgenössischer fiskalpolitischer Maßnahmen sank das reale verfügbare Einkommen noch stärker als das reale persönliche Einkommen.)

<sup>22</sup> Quelle: Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt.

*Reales Basler persönliches Einkommen, 1939–1946 (pro Kopf)*

|      | Einkommen<br>(Franken von 1939) | Index<br>1939 = 100 |
|------|---------------------------------|---------------------|
| 1939 | 2 178                           | 100                 |
| 1940 | 2 058                           | 94                  |
| 1941 | 1 913                           | 88                  |
| 1942 | 1 904                           | 87                  |
| 1943 | 1 916                           | 88                  |
| 1944 | 2 001                           | 97                  |
| 1945 | 2 162                           | 99                  |
| 1946 | 2 344                           | 108                 |

Kennzeichen der konjunkturellen Situation nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs waren demnach:

- a) die Reduktion des Arbeitsangebotes,
- b) die inflationäre Erhöhung der Güter- und Faktorpreise,
- c) die Aufblähung des nominellen Einkommens und gleichzeitige Reduktion des realen Einkommens.

Die Initianten der Beschäftigungspolitik hatten 1936 an die Solidarität der Beschäftigten mit den Arbeitslosen appelliert. Sie durften sich damals in guten Treuen auf das Vorhandensein gleicher Interessen bei allen Wirtschaftssubjekten berufen: jedermann war 1936 an einer Erhöhung des Einkommens interessiert. Wurde das Programm der Initianten durchgeführt, so durfte mit einer Einkommensexpansion gerechnet werden. Beschäftigte und Arbeitslose konnten an dieser Einkommensvermehrung partizipieren, denn ein «deficit spending» zeitigt (mit in diesem Zusammenhang unwesentlichen Ausnahmen) «sekundäre Effekte» auch in Sektoren, deren Produktion nicht direkt von expansiven Ausgaben berührt wird – vor allem in der Konsumgüterindustrie.

Im Zweiten Weltkrieg wurde die Verbrauchsgüterproduktion rationiert. Die Konsumgüterindustrie war also zu einem «Flaschenhals» des Wirtschaftssystems geworden. Sekundäre Effekte der lokalen Beschäftigungspolitik konnten sich nur noch inflationär auswirken. Eine *kantonale* Politik, die Konsumausgaben der individuellen Haushalte anregte, wäre mit dem *nationalen* Ziel der Inflationsbekämpfung in Konflikt geraten. Sollte die noch vorhandene friktionelle Arbeitslosigkeit reduziert werden, so durften die zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen keine Erhöhung der globalen Konsumausgaben zur Folge haben. Diese Kriterien müssen beachtet werden, wenn die Beschäftigungspolitik des Kantons in den Jahren nach 1939 untersucht wird. Das Ziel der Kriegsjahre konnte nicht mehr in der Erhöhung der globalen Ausgaben liegen; vielmehr hatte die Politik im Idealfall für eine Neutralisierung der expansiven Effekte zu sorgen.

## IV. Die Realisierung des Programms

Die 1936 aufgenommene Anleihe wurde bis 1942 amortisiert. Die Beschäftigungspolitik dieser sechs Jahre entspricht mithin dem Programm, das eine Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben aus Mitteln der Anleihe und die Verzinsung und Tilgung der Anleihe aus dem Ertrag der Abgabe auf das Arbeitseinkommen vorschrieb. Da außerdem für die Beschäftigungspolitik der beiden Perioden 1936–1939 und 1940–1946 unterschiedliche Kriterien Geltung haben, wird die Zusammensetzung der Ausgaben nur für die Jahre, in denen die Anleihe amortisiert wurde, analysiert. Zentrale Bedeutung kommt nach 1939 vor allem dem Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des beschäftigungspolitischen Budgets zu.

### 1. Höhe und Zusammensetzung der Ausgaben

Die Untersuchung der zusätzlichen Ausgaben beruht auf der Unterscheidung von «beschäftigungspolitischen Ausgaben» einerseits und «total ausgelösten Ausgaben» anderseits. Beschäftigungspolitische Ausgaben erscheinen im beschäftigungspolitischen (Arbeitsrappen-) Budget bzw. der Rechnung, total ausgelöste Ausgaben erscheinen zu einem Teil in der Arbeitsrappenrechnung, zum andern Teil in der Gewinn- und Verlustrechnung von privaten Firmen, oder in der Ertragsrechnung öffentlicher Körperschaften, oder in der ordentlichen Staatsrechnung, oder in der Vermögensrechnung der einzelnen Haushalte oder in den Bilanzen der Firmen.

Die Beziehung zwischen «beschäftigungspolitischen» und «total ausgelösten» Ausgaben wird durch die *direkte* einkommensschöpfende Wirkung der Staatsausgaben bestimmt. (Die direkte einkommensschöpfende Wirkung kann auch als primäre einkommensschöpfende Wirkung bezeichnet werden. Wesentlich ist einzig die klare Trennung dieser Art von Einkommens- von der sekundären Einkommensschöpfung.) Eine Ausgabe des Staates kann die privaten Ausgaben in unterschiedlicher Art und Weise *direkt* beeinflussen. *Kauft* der Staat von Privaten Güter und Dienstleistungen («staatliche Investitionen»), so löst er keine zusätzliche private Ausgabe für Investitionen aus. Die direkte einkommensschöpfende Wirkung dieser Staatsausgabe ist gleich groß wie die Staatsausgabe selber. (Im folgenden wird diese Art von Wirkung als «einkommensschöpfende Wirkung, die gleich eins ist», bezeichnet.) *Subventioniert* der Staat – d.h. im folgenden: «der Arbeitsrappenfonds» – hingegen eine private Investition, so ist der direkt – durch Private und Staat – zusätzlich ausgegebene Geldbetrag höher als die Staatsausgabe selber (einkommensschöpfende Wirkung «größer als eins»), d.h. größer als die Subvention. Finanziert beispielsweise der Arbeitsrappenfonds eine private Investition bloß zu 15 %, so erscheint bloß dieser Bruchteil der betreffenden Investitionskosten in der Arbeitsrappenrechnung, wobei der Bruchteil im folgenden als «beschäftigungspolitische Ausgabe» bezeichnet wird. Kauft der Staat schließlich Land, so ist die einkommensschöpfende Wirkung dieser Ausgabe kleiner als die Ausgabe selber, nämlich null, da die Ausgabe nur in der Bilanz der Wirtschaft und nicht in der Ertragsrechnung (Volkseinkommensrechnung oder Nationale Buchhaltung) erscheint.

Soll die Höhe der total ausgelösten Ausgaben bestimmt werden, so muß also die Einkommenswirkung jeder beschäftigungspolitischen Ausgabe berücksichtigt werden. Die Summe der beschäftigungspolitischen Ausgaben ist im vorliegenden Fall gleich den Gesamtausgaben des Arbeitsrappenfonds, minus Tilgung und Verzinsung der Schuld, minus Verwaltungsausgaben des Fonds.

Es werden dann drei Typen von beschäftigungspolitischen Ausgaben unterschieden:

a) «*Autonome Ausgaben.*» Als solche gelten Investitionen, die vollständig aus dem Arbeitsrappenfonds finanziert wurden. Ihre einkommensschöpfende Wirkung ist «gleich eins».

b) «*Induzierende Ausgaben.*» Als solche gelten Subventionen. Die einkommensschöpfende Wirkung dieser Ausgaben ist größer als eins.

c) «*Nettoadditionen zum Einkommen.*» Unter der Bezeichnung «Aktionen» wurden in den jährlichen Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Arbeitsrappenfonds verschiedene zusätzliche öffentliche Ausgaben zusammengefaßt. Zum Teil handelte es sich um Subventionen des privaten Verbrauchs, deren einkommensschöpfende Wirkung kleiner war als die gebuchte Ausgabe selber (das heißt kleiner als eins), andererseits umfaßte der Posten «Aktionen» auch Ausgaben wie die Subventionierung von Luftschutzbauten, deren einkommensschöpfende Wirkung größer als eins war. Die gesamte Wirkung der Ausgaben für «Aktionen» läßt sich nicht genau feststellen. Es wird deshalb angenommen, daß diese Beträge Nettoadditionen zum Einkommensstrom darstellten, das heißt, daß ihre direkte einkommensbildende Wirkung gleich eins war.

Die «total ausgelösten Ausgaben» sind dann definiert als Summe der «autonomen Ausgaben», der «Nettoadditionen zum Einkommen» und der durch die «induzierenden Ausgaben» tatsächlich «*induzierten Ausgaben*». Bestehen die «induzierenden Ausgaben» beispielsweise in einer zwanzigprozentigen Investitions-subvention, so sind die «induzierten Ausgaben» fünfmal so groß wie die in der Arbeitsrappenrechnung erscheinenden «induzierenden Ausgaben». «Autonome Ausgaben» und «Nettoadditionen zum Einkommen» müßten nicht nach ihrer einkommensschöpfenden Wirkung unterschieden werden, da diese in beiden Fällen gleich eins ist. Die Klassifizierung wird hier nur vorgenommen, weil die «Nettoadditionen» einem anderen Sektor zuströmten als die «autonomen Ausgaben». Letztere betrafen durchwegs die Bauindustrie. Die erstgenannten Ausgaben betreffen mit Ausnahme von einem Fall (den erwähnten Subventionen für Luftschutzbauten) nicht die Bauindustrie; die Aufwendungen zur Stimulierung der Bautätigkeit, die in der Arbeitsrappenrechnung den «Aktionen» zugezählt wurden, sind hier jeweils aus der Kategorie «Nettoadditionen zum Einkommen» eliminiert und einer der beiden anderen Kategorien zugerechnet worden.

Da auch die Arbeitsrappenrechnung<sup>23</sup> sich aus drei Teilen zusammensetzt, muß hier hervorgehoben werden, daß die Kategorien (a), (b) und (c) von beschäftigungspolitischen Ausgaben nicht identisch sind mit den Kategorien «Bauausgaben»,

---

<sup>23</sup> Jährlich publiziert im Anhang der Basler Staatsrechnung.

«Subventionen» und «Aktionen» in der Rechnung. Wohl aber ist jeweils die *Summe* der hier unterschiedenen drei Arten von beschäftigungspolitischen Ausgaben pro Jahr – abgesehen von Abweichungen, die auf Auf- und Abrundungen zurückzuführen sind – gleich der Summe der drei in der Rechnung unterschiedenen Ausgabentypen.

Die Ermittlung der «induzierten Ausgaben» *pro Jahr* konnte nicht mit absoluter Genauigkeit erfolgen. Erscheint eine Subvention beispielsweise in der Rechnung des Arbeitsrappenfonds von 1938, so besagt dies noch nicht, daß der ganze Betrag der subventionierten Investition im Jahre 1938 ausgegeben wurde. Die Bauperiode des subventionierten Objekts konnte sich über die Jahre 1937 bis 1939 erstrecken. In einem solchen Fall würde in der folgenden Berechnung die betreffende Bausumme durch drei dividiert und zu gleichen Teilen in den Jahren 1937, 1938 und 1939 als «induzierte Ausgabe» gezählt. Die induzierende (beschäftigungspolitische) Ausgabe des Fonds würde dagegen bloß im Jahre 1938 in der folgenden Aufstellung erscheinen. Bauperioden und Bausummen der finanzierten Objekte wurden dem bereits zitierten Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates entnommen<sup>24</sup>.

Die beschäftigungspolitischen Ausgaben der folgenden Tabelle bestehen aus Ausgaben à fonds perdu und aus Krediten, die dem Fonds später wieder zuströmten. Wenn Ausgaben à fonds perdu nicht von Darlehen und Baukrediten unterschieden werden, so deshalb, weil diese Unterscheidung keinen Einfluß auf die Höhe der zu berechnenden einkommensschöpfenden Wirkung der Ausgaben hätte. Es wird angenommen, daß die à fonds perdu finanzierten Ausgaben ebenso zusätzlich – bzw. in anderem Zusammenhang, ebenso wenig zusätzlich – waren wie die durch Kredite und Darlehen finanzierten Ausgaben. Die Tatsache, daß die leihweise zur Verfügung gestellten Beträge für den Arbeitsrappenfonds nicht «verloren» waren, ist im Zusammenhang mit dem Einkommenseffekt der *jährlichen* Ausgaben irrelevant. Konjunkturpolitisch «strategisch» ist nur die Breite des während einer Zeitspanne der Depression induzierten Einkommensstroms, nicht die – oft zitierte – Summe der durch den Arbeitsrappenfonds während einer fünfzehn- oder zwanzigjährigen Periode ausgegebenen Beträge. Denn zusätzliche Ausgaben von 12 Millionen Franken im Jahre 1938 sind konjunkturpolitisch höher zu werten als Ausgaben von 18 Millionen Franken im Jahre 1942 – wobei an dieser Stelle von der Veränderung des Geldwertes abstrahiert wird. – Die Unterscheidung von Ausgaben à fonds perdu und von Krediten ist deshalb, wenn der Ausgabeneffekt in einer bestimmten Phase des Konjunkturzyklus ermittelt werden soll, überflüssig.

Die öffentlichen Subventionen an Ersatzinvestitionen («Renovationsaktion») werden hier den «induzierenden Ausgaben» zugerechnet. Die tatsächlich für Ersatzinvestitionen ausgegebenen Beträge erscheinen unter den «induzierten Ausgaben». Nach den Angaben des Arbeitsbeschaffungsrates wurde angenommen, daß Subventionen und induzierte Ausgaben in diesem Fall (soweit nicht eine andere

---

<sup>24</sup> Dort findet sich auch eine Aufstellung der einzelnen finanzierten Objekte und der durchgeführten Aktionen. Diese Liste wäre für eine Untersuchung der Produktivität der zusätzlichen Investitionen unter dem Gesichtspunkt der «welfare economics» interessant, berührt hingegen die beschäftigungspolitischen Aspekte des Problems nicht.

Proportion ermittelt werden konnte) im Verhältnis 15:100 standen. Die Tabelle gibt also Aufschluß über

- die von 1936 bis 1942 im Rahmen der Beschäftigungspolitik ausgegebenen Beträge (ohne Berücksichtigung der Anleihenstilgung und -verzinsung und der Verwaltungskosten),
- über die Zusammensetzung dieser Ausgaben und
- die durch die Beschäftigungspolitik *direkt* (primär) ausgelösten Ausgaben.

*Beschäftigungspolitische und total ausgelöste Ausgaben<sup>25</sup>  
1936-1942 (1000 Franken)*

|      | Autonome<br>Ausgaben<br>(1) | Induzierende<br>Ausgaben<br>(2) | Netto-<br>additionen zum<br>Einkommen<br>(3) | Induzierte<br>Ausgaben<br>(4) | Total<br>ausgelöste<br>Ausgaben<br>(1) + (3) + (4) |
|------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1936 | 22                          | —                               | —                                            | —                             | 22                                                 |
| 1937 | 2 690                       | 628                             | 18                                           | 4 105                         | 6 813                                              |
| 1938 | 3 313                       | 1 398                           | 346                                          | 8 759                         | 12 418                                             |
| 1939 | 2 687                       | 2 360                           | 134                                          | 13 279                        | 16 100                                             |
| 1940 | 975                         | 904                             | 781                                          | 4 737                         | 6 493                                              |
| 1941 | 259                         | 2 463                           | 113                                          | 16 451                        | 16 823                                             |
| 1942 | 167                         | 3 106                           | 502                                          | 17 321                        | 17 990                                             |

Die «induzierenden Ausgaben» enthalten sowohl Subventionen und Kredite zur Förderung der *Nettoinvestitionen* als auch Subventionen zur Förderung von *Ersatzinvestitionen*. Dabei ist der «Grad der Zusätzlichkeit» subventionierter Investitionen stets ungewiß. Eine Subvention kann prinzipiell drei Arten von Wirkungen zeitigen: a) Die Subvention kann das Mißfallen potentieller Investoren erregen und zu einer Reduktion der globalen Ausgaben führen. Dieser Effekt ist höchst unwahrscheinlich. b) Die Subvention kann anstelle von (privaten) Ausgaben treten, die ohnehin gemacht worden wären. Öffentliche Ausgaben ersetzen dann private, und die globalen Ausgaben bleiben konstant. c) Die Subvention kann im Idealfall bewirken, daß zusätzliche Ausgaben induziert und die globalen Ausgaben erhöht werden. Welche der beiden letzten Wirkungen jeweils eintritt, läßt sich nicht mit Sicherheit ermitteln – anders bei den «autonomen Ausgaben». Zu 100 % konnten Investitionen aus Mitteln des Fonds nur finanziert werden, wenn die beschäftigungspolitischen Instanzen Gewähr dafür hatten, daß die Ausgabe ohne Finanzierung durch den Fonds *mindestens im gewünschten Zeitpunkt* unterblieben wäre. Dagegen war es unmöglich, mit Sicherheit zu entscheiden, ob erst eine Subvention Anlaß zu einer spezifischen Investition bot oder nicht. Daraus folgt: je höher der Anteil der «induzierenden Ausgaben» an den gesamten beschäftigungspolitischen Ausgaben ist, um so ungewisser ist der Grad der Zusätzlichkeit der total ausgelösten Ausgaben.

<sup>25</sup> Berechnet nach Angaben der Betriebsrechnungen des Arbeitsrappefonds, a.a.O.

Besonders gilt dieser Vorbehalt für die Subventionierung privater Ersatzinvestitionen. Üblicherweise wird angenommen, daß die Re-Investitionen in einer konstanten Proportion zum Kapitalstock stehen. (Die Annahme lag auch der oben durchgeführten Berechnung der Bruttobauausgaben in Basel zugrunde.) In Depressionszeiten ist die Hypothese wahrscheinlich unrealistisch. Aber je weiter die Ersatzinvestitionen hinausgeschoben werden, um so stärker nimmt der Wert des Kapitalstocks ab und um so wahrscheinlicher wird es, daß schließlich weitere Desinvestitionen nicht länger verantwortet werden können. Erstreckt sich die Subventionierung der privaten Re-Investitionen über einen größeren Zeitraum, so ist anzunehmen, daß die Subvention je länger je weniger die unter (c) beschriebene expansive Wirkung und je länger je mehr die unter (b) erwähnte neutrale Wirkung ausübt. Soll deshalb über den Grad der Zusätzlichkeit der total ausgelösten Ausgaben entschieden werden, so ist festzustellen, welche relative Bedeutung den einzelnen Ausgabentypen im Rahmen der jährlichen beschäftigungspolitischen Ausgaben zukam.

*Die Zusammensetzung der beschäftigungspolitischen Ausgaben  
1936–1942 (1000 Franken)*

|                                          | Autonome<br>Ausgaben<br>(1) | Induzierende Ausgaben             |                                    | Netto-<br>additionen zum<br>Einkommen<br>(4) | Total beschäf-<br>tigungspolitische<br>Ausgaben<br>(1)+(2)+(3)+(4) |
|------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                          |                             | a) Netto-<br>investitionen<br>(2) | b) Ersatz-<br>investitionen<br>(3) |                                              |                                                                    |
| 1936                                     | 22                          | —                                 | —                                  | —                                            | 22                                                                 |
| 1937                                     | 2 690                       | 628                               | 75                                 | 18                                           | 3 411                                                              |
| 1938                                     | 3 313                       | 1 091                             | 307                                | 346                                          | 5 057                                                              |
| 1939                                     | 2 687                       | 1 558                             | 802                                | 134                                          | 5 181                                                              |
| 1940                                     | 975                         | 602                               | 302                                | 781 *                                        | 2 660                                                              |
| 1941                                     | 259                         | 1 184                             | 1 279                              | 113                                          | 2 835                                                              |
| 1942                                     | 167                         | 2 100                             | 1 006                              | 502                                          | 3 775                                                              |
| Relativer Anteil der Ausgabentypen, in % |                             |                                   |                                    |                                              |                                                                    |
| 1936                                     | 100                         | —                                 | —                                  | —                                            | 100                                                                |
| 1937                                     | 81                          | 18                                | 1                                  | 0                                            | 100                                                                |
| 1938                                     | 65                          | 22                                | 6                                  | 7                                            | 100                                                                |
| 1939                                     | 52                          | 30                                | 15                                 | 3                                            | 100                                                                |
| 1940                                     | 37                          | 22                                | 11                                 | 30 *                                         | 100                                                                |
| 1941                                     | 9                           | 42                                | 45                                 | 4                                            | 100                                                                |
| 1942                                     | 4                           | 56                                | 27                                 | 13                                           | 100                                                                |

\* Davon ca. 700 000 Franken (90%) für Luftschutzbau-Subventionen

Kolonne (4) gibt die Ziffern der jährlichen Ausgaben wieder, die anderen Sektoren als der Bauindustrie zuströmen. (Mit Ausnahme der Zahl von 1940.) Schon an dieser Stelle wird deutlich, daß das Gewicht hauptsächlich auf Investitionen im Sektor der Bauindustrie lag.

Außerdem geht aus der Tabelle hervor: (1) Bis 1939 betrug der Anteil der «autonomen Ausgaben» jeweils mehr als 50 % der gesamten beschäftigungspolitischen Ausgaben. Nach 1939, und besonders nach 1940, sank der Anteil dieses Ausgabentyps beträchtlich. (2) Gleichzeitig stieg nach 1939 der Anteil «induzierende Ausgaben» auf schließlich über 80 % der Gesamtausgaben in den Jahren 1941 und 1942. Die Bedeutung der eindeutig zusätzlichen Ausgaben nahm also nach 1939 ab, während die Quote der möglicherweise bloß substitutiven öffentlichen Ausgaben stieg. Die Subventionen zur Stimulierung der Ersatzinvestitionen waren in den beiden letzten Jahren sehr hoch; dabei muß berücksichtigt werden, daß die Ersatzinvestitionen nach der langen Depression in der Bauindustrie je länger je weniger zusätzlichen Charakter hatten. Die Ausgabenpolitik verfolgte in diesem Sektor praktisch nach 1939 eher das Ziel der Erhaltung des Kapitalstocks als das einer Erhöhung der globalen Ausgaben und des Beschäftigungsgrades.

Nachdem diese Einschränkungen gemacht worden sind, kann erst die Bedeutung der «total ausgelösten Ausgaben» gewürdigt werden. Es ist anzunehmen, daß die im Jahre 1939 angeregten Ausgaben von total 16,1 Millionen Franken einen sehr viel höheren Prozentsatz von «zusätzlichen» Investitionen enthielten als der 1942 ausgelöste Betrag von 17,99 Millionen Franken. Der größere Teil der nach 1940 ausgegebenen Beträge wirkte wahrscheinlich bloß substitutiv für private oder (wie jedenfalls im Falle eines großen Spitalbaus) ordentliche staatliche Ausgaben. Von 1936 bis 1939 stellten demgegenüber mehr als 50 % der jährlich ausgelösten Summen «autonome Ausgaben» dar. Die induzierenden Subventionen wurden außerdem überwiegend an Netto- und nicht an Ersatzinvestitionen gewährt. Die Wahrscheinlichkeit, daß solche Investitionen «zusätzlich» erfolgten, war zudem angesichts der damals zögernden Erholung der schweizerischen Wirtschaft hoch.

Ohne großen Fehler können deshalb die «total ausgelösten Ausgaben» der Jahre 1936–1939 als gänzlich zusätzlich betrachtet werden. Somit hat die Beschäftigungspolitik im Kanton Basel-Stadt 1937 zu einer *direkten* Erhöhung der Ausgaben um 1,8 % des persönlichen Einkommens von 1937, im Jahre 1938 zu einer Erhöhung der Ausgaben um 3,2 % des damaligen persönlichen Einkommens und 1939 zu einer Ausgabenerhöhung um 4,4 % des persönlichen Einkommens jenes Jahres geführt. Diese Prozentsätze sind – besonders da sekundäre Effekte nicht berücksichtigt wurden – beträchtlich. Sie sind im Rahmen der Finanzwirtschaft eines einzelnen und zudem territorial eng begrenzten Kantons sogar als ausgesprochen hoch zu bezeichnen.

Zusätzlich sind die beschäftigungspolitischen Ausgaben allerdings nur, weil daneben auch die ordentlichen Bauausgaben des Kantons Basel-Stadt nicht nur nicht reduziert, sondern sogar gleichzeitig erhöht wurden. Schon die Initianten des Programms hatten 1936 die «zyklische» Senkung der staatlichen Bauausgaben verurteilt<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Vgl. *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, a.a.O. p. 60 f.

*Öffentliche Bauausgaben des Kantons Basel-Stadt (ordentliche Rechnung)  
1929–1939 (Millionen Franken)*<sup>27</sup>

|         | 1929 | 1930 | 1931 | 1932  | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|---------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tiefbau | 1,70 | 1,67 | 2,98 | 6,03  | 4,72 | 3,13 | 1,80 | 2,34 | 4,58 | 4,35 | 2,90 |
| Hochbau | 5,12 | 4,79 | 5,41 | 4,05  | 3,78 | 3,79 | 3,20 | 3,15 | 3,10 | 4,41 | 6,54 |
| Total   | 6,82 | 6,46 | 8,39 | 10,08 | 8,50 | 6,92 | 5,00 | 5,49 | 7,68 | 8,76 | 9,44 |

Nachdem die öffentlichen Bauinvestitionen bis 1935 genau in zyklischer Richtung geschwankt hatten, wurden sie seit 1936 kontinuierlich gesteigert. Die beschäftigungspolitischen Ausgaben der Jahre 1936 bis 1939 waren somit eindeutig «zusätzlich». Ihr stabilisierender Einfluß konnte sich, verstärkt durch den Effekt der «ordentlichen» Investitionen, ungestört auswirken und wurde nicht neutralisiert<sup>28</sup>.

## *2. Ein konjunkturpolitisches Budget*

Nach 1939 mußte nicht mehr die allgemeine Unterbeschäftigung bekämpft, sondern vielmehr für eine Neutralisierung der expansiven Ausgaben durch restriktive Maßnahmen gesorgt werden. Das geeignete Instrument zur Erzielung restriktiver Effekte war die Abgabe auf das Arbeitseinkommen. Als proportionale Steuer auf einen beträchtlichen Teil des persönlichen Einkommens übte die Arbeitsrappenabgabe automatisch und – zur Hauptsache – ohne Verzögerung eine deflationäre Wirkung auf das Einkommen aus. «Ohne Verzögerung» tritt der restriktive Effekt ein, weil die Abgabe auf das Einkommen unselbständig Erwerbender an der Quelle erhoben wurde; «zur Hauptsache ohne Verzögerung», weil die Abgabe auf das (quantitativ unwichtigere) Einkommen selbständig Erwerbender nach der Postnumerandomethode erhoben wurde. Aufgabe der beschäftigungspolitischen Instanzen war dann bloß, die Ausgaben möglichst zu beschränken. Wurde im Rahmen der Beschäftigungspolitik ein Überschuß erzielt, so stellte sich sogar ein erwünschter deflationärer Nettoeffekt möglicherweise zwar nicht beim Einkommen, jedenfalls aber bei den Konsumausgaben ein.

Daß die Ausgaben unter den veränderten konjunkturellen Voraussetzungen nach 1939 reduziert werden mußten, war auch die Ansicht der beschäftigungspolitischen Instanzen. Sie erklärten 1941<sup>29</sup>: «Der Arbeitsbeschaffungsrat hat auch darauf gehalten, daß wesentliche Mittel des Arbeitsrappenfonds zurückbehalten werden

<sup>27</sup> Quellen: Vgl. die Angaben auf Seite 46 (Tiefbau) sowie die Staatsrechnungen des Kantons Basel-Stadt (Hochbau).

<sup>28</sup> Auch die gesamten Staatsausgaben der ordentlichen Rechnung übten einen expansiven Einfluß aus. Sie waren 1935 auf ein Minimum der Periode 1933/1939 gesunken (62,6 Millionen Franken) und stiegen in der Folge im Jahre 1936 auf 65,6 Millionen Franken; 1937: 66,85 Millionen Franken; 1938: 69,2 Millionen Franken und 1939 auf 71,01 Millionen Franken. Der Anstieg erfolgte, trotzdem die Ausgaben für Arbeitslosenfürsorge und -unterstützung sanken, nachdem mit der Realisierung des Programms begonnen worden war. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang weit eher die Höhe der Ausgaben als des Budgetdefizits.

<sup>29</sup> Bericht des Regierungsrats zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappens, Nr. 3906, p. 13 und 15.

für die Zeit nach der Demobilmachung.» Und außerdem: «Mit der Arbeitsbeschaffung im Kanton wird mit aller Absicht etwas zurückgehalten, und demgemäß wird auch das (ordentliche) Baubudget herabgesetzt.»

An diesem Punkt stellt sich die Frage, weshalb von 1940 an nicht überhaupt alle Ausgaben aus dem beschäftigungspolitischen Fonds sistiert wurden. Aus drei Gründen wäre eine derartige reine Überschußpolitik sowohl unmöglich als auch ungerechtfertigt gewesen:

a) Auch nach 1939 sank die Zahl der Arbeitslosen im Kanton Basel-Stadt nicht auf den Nullpunkt. Vor allem die Bauindustrie verzeichnete noch eine beträchtliche Anzahl von Arbeitslosen (vgl. die Tabelle auf Seite 78). Die Ziffer schwankte saisonal und stieg in den Wintermonaten an. Das Verhältnis der Gesamtzahl von Arbeitslosen zum Arbeitsangebot läßt aber darauf schließen, daß die vorhandene Arbeitslosigkeit friktionell war. (So dürfte die Zementrationierung eine einschränkende Wirkung auf das Angebot der Bauindustrie ausgeübt haben.) Auch die friktionelle Arbeitslosigkeit konnte natürlich mittels Ausgaben aus dem Fonds reduziert werden. Wenn aber nicht mehr allgemeine Unterbeschäftigung herrschte, so mußten diese Maßnahmen «gezielt» sein: alle sekundären Effekte mußten neutralisiert werden. Dies konnte durch die Erzielung eines Ausgleichs zwischen «total ausgelösten Ausgaben» und Arbeitsrappeneinnahmen erreicht werden. Bei einem Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben wirkte die Kombination der beiden Größen sogar netto deflationär.

Da die Beschäftigungspolitik in der Hauptsache – Ausnahmen werden sogleich erwähnt – nur konjunkturpolitische Überlegungen berücksichtigen mußte und dem Arbeitsrappenfonds im allgemeinen keine andern Aufgaben übertragen wurden, kann das Arbeitsrappenbudget als «konjunkturpolitisches Budget» bezeichnet werden.

b) Einschränkend ist zu bemerken, daß im demokratischen Staat kaum die politische Möglichkeit besteht, während längerer Zeit ausschließlich Budgetüberschüsse zu erzielen. Es dürfte also politisch unmöglich gewesen sein, nur die Arbeitsrappenabgabe zu erheben, ohne gleichzeitig die Ausgaben mindestens in reduziertem Umfang aufrechtzuerhalten. Sogar wenn mit der Erhebung der Abgabe eine in Zeiten des inflatorischen Auftriebs wichtige und gut funktionierende, vertraglich verankerte Nominallohnanpassung verbunden war, hätte dieser Vorteil in den Augen des Souveräns wahrscheinlich nicht zur Rechtfertigung einer reinen Überschußpolitik ausgereicht. Allerdings war eine solche Politik auch nicht notwendig.

c) Zahlreiche Subventionen aus dem beschäftigungspolitischen Fonds, die erst nach 1939 zur Auszahlung gelangten, waren bereits vor 1940 beschlossen worden. Ein Teil der beschäftigungspolitischen Ausgaben der Periode 1940–1946 ist also auf den «lag» zwischen dem Subventionsbeschluß und der Realisierung der Investition zurückzuführen.

Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben des Fonds ist nun unter den Kriterien zu analysieren, die für ein konjunkturpolitisches Budget Geltung haben. Die Einnahmen des Fonds aus Bundessubventionen, Kreditrückzahlungen und die aus der Kreditgewährung resultierenden Zinseinnahmen sind in diesem Zusammenhang irrelevant, da sie keinen direkten Einkommenseffekt ausübten. Relevant sind dagegen die in einer direkten funktionellen Beziehung zum Arbeitseinkommen

stehenden Einnahmen aus der Erhebung der Arbeitsrappenabgabe. (Sie werden im folgenden als «Steuereinnahmen» bezeichnet.) Die Ziffern beziehen sich auf die Nettoeinnahmen nach erfolgter Rückerstattung der Abgabe an die vom Arbeitsrappen Befreiten. Auf der Ausgabenseite des Budgets werden nur die beschäftigungspolitischen Ausgaben (autonome Ausgaben plus induzierende Ausgaben plus Nettoadditionen zum Einkommen) berücksichtigt. Verwaltungsausgaben, Schuldentrückzahlungen und Zinskosten wurden eliminiert<sup>30</sup>.

*Saldo des konjunkturpolitischen Budgets, 1936–1948*  
(1000 Franken)

|      | Steuereinnahmen<br>(netto)<br>(1) | Beschäftigungs-<br>politische Ausgaben<br>(2) | Budgetdefizit (—) bzw.<br>Budgetüberschuß (+)<br>(1) — (2) |                    |
|------|-----------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------|
|      |                                   |                                               | absolut                                                    | in % der Einnahmen |
| 1936 | 477                               | 22                                            | + 455                                                      | + 95               |
| 1937 | 2 661                             | 3 411                                         | — 750                                                      | — 28               |
| 1938 | 3 041                             | 5 057                                         | — 2 016                                                    | — 66               |
| 1939 | 3 183                             | 5 181                                         | — 1 998                                                    | — 62               |
| 1940 | 3 071                             | 2 660                                         | + 411                                                      | + 13               |
| 1941 | 3 231                             | 2 835                                         | + 396                                                      | + 12               |
| 1942 | 3 600                             | 3 775                                         | — 175                                                      | — 5                |
| 1943 | 3 824                             | 3 777                                         | + 47                                                       | + 1                |
| 1944 | 4 096                             | 2 781                                         | + 1 315                                                    | + 32               |
| 1945 | 4 470                             | 1 969                                         | + 2 501                                                    | + 56               |
| 1946 | 5 478                             | 1 457                                         | + 4 021                                                    | + 73               |
| 1947 | 1 643                             | 600                                           | + 1 043                                                    | + 64               |
| 1948 | 573                               | 634                                           | — 61                                                       | — 11               |

Im allgemeinen wurden in der Periode 1940/1948 Überschüsse erzielt. Ausnahmen stellen die Jahre 1942 und 1948 dar, in denen jeweils ein geringfügiges Defizit eingegangen wurde. Beachtet man bloß die in der Tabelle wiedergegebene Differenz zwischen Steuereinnahmen und *beschäftigungspolitischen* Ausgaben, so ist festzustellen, daß das konjunkturpolitische Budget, mit einer Ausnahme, von 1937 bis 1947 antizyklisch funktionierte. Wird dagegen berücksichtigt, daß die total ausgelösten Ausgaben 1941 und 1942 über 16 bzw. nahezu 18 Millionen Franken betrugen, so erscheint eine Neutralisierung der expansiven Effekte durch die Steuereinnahmen eher fraglich. Indessen müssen zwei Einschränkungen gemacht werden. Erstens war ein großer Teil der nach 1940 ausgelösten Ausgaben wahrscheinlich nicht zusätzlich (siehe oben). Zweitens kann die Summe von 18 Millionen Franken, die 1942 dem Einkommenskreislauf zugeführt wurde, nicht ohne weiteres mit dem Betrag von 13,3 Millionen Franken des Jahres 1939 verglichen werden, da nominelle Ausgaben in Perioden steigender Güter- und Faktorpreise nicht mehr für die angeregte Produktion repräsentativ sind. Deutlicher wird die inflatorische Schwächung der Wirkung einer Ausgabe, wenn der Beschäftigungseffekt der ergriffenen Maßnahmen untersucht wird.

<sup>30</sup> Berechnet nach Angaben in den Betriebsrechnungen des Arbeitsrappenfonds, a. a. O.

### 3. Der direkte Beschäftigungseffekt des Programms

Die folgende Tabelle orientiert über die jährlichen Durchschnittszahlen der im Rahmen des Programms zusätzlich Beschäftigten. Die Jahresdurchschnittswerte wurden aus monatlichen Durchschnittswerten errechnet. Die Angaben beziehen sich auf das Total der Beschäftigten; sie müssen der Reihe «total ausgelöste Ausgaben» (autonome Ausgaben plus induzierte Ausgaben plus Nettoadditionen zum Einkommen) gegenübergestellt werden. In der Bauindustrie Beschäftigte wurden von in den übrigen Sektoren Beschäftigten getrennt<sup>31</sup>.

#### *Jahresdurchschnitt der (direkt) zusätzlich Beschäftigten, 1937–1945*

|      | Bauindustrie | Übrige Sektoren | Total | Anteil der<br>in der Bauindustrie<br>Beschäftigten (%) |
|------|--------------|-----------------|-------|--------------------------------------------------------|
| 1937 | 950          | 77              | 1 027 | 93                                                     |
| 1938 | 1 199        | 33              | 1 232 | 97                                                     |
| 1939 | 1 330        | 14              | 1 344 | 99                                                     |
| 1940 | 698          | 9               | 707   | 99                                                     |
| 1941 | 694          | 2               | 696   | 100                                                    |
| 1942 | 971          | 33              | 1 004 | 97                                                     |
| 1943 | 925          | 84              | 1 009 | 92                                                     |
| 1944 | 786          | 62              | 848   | 93                                                     |
| 1945 | 684          | 80              | 764   | 90                                                     |

Der «Ansatzpunkt» der Beschäftigungspolitik war, wie die Zahlen beweisen, eindeutig die Bauindustrie. Die direkt zusätzlich beschäftigten Arbeiter gehörten jeweils zu über 90 % diesem Sektor an. Die 1937 beschlossene Erweiterung des Geltungsbereiches des Gesetzes hatte keinen großen Einfluß; maßgebend blieb für die Dauer des Programms die Konzeption der Initianten von 1936.

Ferner war der beschäftigungspolitische Effekt der zusätzlichen Ausgaben in den Kriegsjahren nie mehr so stark wie in der Periode 1937 bis 1939. Eindeutig läßt sich daraus schließen, daß die außergewöhnliche Höhe der in den Jahren 1941 und 1942 ausgelösten Investitionen eine Folge der inflatorischen Erhöhung aller Nominalgrößen war. (Die andere theoretisch mögliche Ursache der Diskrepanz zwischen Ausgaben und Beschäftigten, eine Mechanisierung der Bauindustrie, spielte während der Kriegsjahre jedenfalls eine untergeordnete Rolle.)

### 4. Die Kreditgewährung aus Mitteln des Arbeitsrappefonds

Ausgaben à fonds perdu wurden bis jetzt nicht von Krediten unterschieden. Da der Fonds 1936 jedoch zu einem Teil als «fonds de roulement» konstituiert worden

<sup>31</sup> Berechnet nach Angaben in: Der Basler Arbeitsrappe, Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates, p. 106–113. Für die Jahre nach 1945 liegen keine Angaben mehr vor.

war, ist zu untersuchen, in welchem Ausmaß er diese Funktion erfüllte. Gleichzeitig sollen die Form der Tilgung und Verzinsung des 1936 aufgenommenen Anleiheens ermittelt und die Nettozinskosten der zunächst auf dem Anleiheensweg finanzierten Beschäftigungspolitik berechnet werden. Die relevante Periode umfaßt die Jahre 1936 bis 1942.

*Höhe der Schuld, Tilgung, Zinseinnahmen und -ausgaben<sup>32</sup>, 1936–1942*  
(1000 Franken)

|                                                     | 1936   | 1937  | 1938  | 1939  | 1940  | 1941  | 1942  |
|-----------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Schuld am 31. Dezember . . .                        | 10 500 | 8 750 | 7 000 | 5 245 | 3 595 | 1 745 | —     |
| Tilgung . . . . .                                   | —      | 1 750 | 1 750 | 1 755 | 1 750 | 1 750 | 1 745 |
| Verzinsung der Schuld<br>(Passivzinsen)* . . . . .  | 92     | 356   | 291   | 230   | 168   | 107   | 46    |
| Aktivzinsen plus Kapitalerträge                     | —      | 168   | 246   | 160   | 177   | 133   | 128   |
| Zinsmarge (Zinseinnahmen minus -ausgaben) . . . . . | — 92   | — 188 | — 45  | — 70  | + 9   | + 26  | + 82  |

\* Verzinsung zu 3½%. 1936: 1. November 1936 bis 1. Februar 1937.

Die 1936 zusätzlich eingegangene Staatsschuld (d.h. die Arbeitsrappenanleihe) wurde in sechs ungefähr gleichen Raten amortisiert. Von 1936 bis 1939 waren die Zinskosten der Anleihe höher als die Zinseinnahmen aus Krediten (und Wertpapieren sowie kurzfristigen Anlagen); seit 1940 erzielt der Fonds einen Zinsgewinn. Dieser ist hauptsächlich auf die Tilgung der Anleihe zurückzuführen, hängt aber – bei gegebenem Zinssatz der Investitionskredite – auch vom Volumen der ausstehenden Kredite ab.

*Baukredite und Darlehen des Arbeitsrappenfonds<sup>33</sup>, 1936–1942*  
(1000 Franken)

|      | Kreditvolumen | Kreditexpansion (+) bzw.<br>-kontraktion (—) |
|------|---------------|----------------------------------------------|
| 1936 | 22            | —                                            |
| 1937 | 2 107         | + 2 085                                      |
| 1938 | 4 438         | + 2 331                                      |
| 1939 | 5 077         | + 639                                        |
| 1940 | 4 616         | — 461                                        |
| 1941 | 4 126         | — 490                                        |
| 1942 | 3 879         | — 247                                        |

An die Stelle der Kreditexpansion trat nach 1939 eine (relativ schwache) Kreditkontraktion, entsprechend der allgemein nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs in der Beschäftigungspolitik beobachteten Zurückhaltung.

<sup>32</sup> Quelle: Vermögensrechnung des Arbeitsrappenfonds, a. a. O.

<sup>33</sup> Quelle: Vermögensrechnung des Arbeitsrappenfonds, a. a. O.



## C. Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik

Im folgenden wird eine kurze, vereinfachende Gegenüberstellung von zwei möglichen Modellen einer Theorie der Beschäftigung vorgenommen. Das eine Modell wird hier als das «Keynessche», das andere als das «klassische» bezeichnet<sup>1</sup>. Anschließend werden die entsprechenden Prinzipien der Beschäftigungspolitik genannt, und schließlich einige Probleme, die sich aus der Anwendung auf den behandelten Fall ergeben, umrissen.

Diese Ausführungen können nicht den Anspruch erheben, die «beiden» Positionen umfassend wiederzugeben. Aus der Methode der Gegenüberstellung ist vielmehr schon ersichtlich, daß verschiedene Verfeinerungen der Modelle und Beziehungen zwischen den Theorien zugunsten einer besonders heute übertrieben erscheinenden Herausarbeitung der Unterschiede erst in zweiter Linie berücksichtigt wurden.

Vor allem ist an dieser Stelle zu betonen, daß die klassischen Argumente, die hier der modernen Theorie gegenübergestellt werden, in den letzten Jahrzehnten selbst in so rigoroser Form vertreten wurden, wie man auf Grund der Darstellung vielleicht annehmen könnte.

Ähnliches könnte grundsätzlich zur Beschäftigungspolitik gesagt werden. Auch da lassen sich Beispiele finden, welche mit der modernen Lehre theoretisch gerechtfertigt werden könnten, obwohl sie aus einer Zeit stammen, in der die Theorie noch andere Wege ging. Zwar waren dafür in den meisten Fällen die harten Forderungen der wirtschaftlichen und sozialen Situation allein verantwortlich, aber teilweise wurden auch schon modern anmutende Erwägungen angestellt.

Der Grund, weshalb es berechtigt erscheint, trotz solcher notwendiger Vereinfachung den Versuch einer theoretischen Erklärung zu unternehmen, ist zunächst, daß die Wirkung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme besser analysiert und die Wirkungsweise besser verstanden werden können, wenn man sich die theoretischen Probleme mittels eines Modells vergegenwärtigt. Auch werden Pro und Contra, welche die Wirtschaftspolitik immer hervorruft, dadurch teilweise begründet und erklärt. Schließlich findet jedoch jede Politik in einem historischen Rahmen statt. Im vorliegenden Fall wurde das Projekt während der Großen Depression erdacht und seine Durchführung begonnen; eine Zeit, die wirtschaftswissenschaftlich eine Periode der Diskussion um sehr grundsätzliche Fragen war.

---

<sup>1</sup> John Maynard Keynes erklärt im Vorwort seiner «Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes» seine oft kritisierte Verwendung der Bezeichnung «klassisch» folgendermaßen: «Ich habe mich daran gewöhnt, obschon ich dabei vielleicht einen groben Sprachfehler begehe, in der 'klassischen Schule' die Nachfolger Ricardos einzuschließen, das heißt jene, welche die Ricardosche Theorie angenommen und vervollkommen haben, einschließlich (zum Beispiel) J. S. Mill, Marshall, Edgeworth und Professor Pigou.» (Deutsche Ausgabe, p. 3, Berlin 1952). – Zur dogmengeschichtlichen Einordnung von Keynes vgl. Salin, Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, p. 171 ff., Bern 1951.

Daß auch der Arbeitsrappen seiner Natur nach Objekt einer grundsätzlichen Frage war, geht aus den einleitenden Worten des Gutachtens<sup>2</sup> zu diesem Projekt hervor:

«Arbeitsbeschaffung durch den Einsatz staatlicher Mittel ist in den letzten Jahren in nahezu allen von der Krise der Weltwirtschaft erfaßten Staaten zur Parole jener Wirtschaftspolitiker und Wirtschaftswissenschaftler geworden, die auf die überkommene Politik des ‚laissez faire‘ unter dem Druck der Not verzichten, und einen Ausweg aus der Krise durch staatliches Handeln zu bahnen suchen. Demgegenüber ist von verschiedenen Seiten die Behauptung aufgestellt worden, daß es richtiger sei, auf eine ‚Selbstheilung der Krise‘ wie in der Vorkriegszeit zu warten, und daß die staatliche Arbeitsbeschaffung die Krise zu verlängern, statt zu mildern geeignet sei.»

Die folgenden Ausführungen sind meist auf den Spezialfall zugeschnitten. Verschiedene Fragen, die in einer allgemeinen beschäftigungspolitischen Abhandlung von größter Bedeutung wären – so das ganze Problem der Inflation –, werden deshalb nicht behandelt, andere Aspekte des Problems nur gestreift, wenn dadurch später Fragen des spezifischen Falls geklärt werden.

---

<sup>2</sup> *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt.

## 1. Kapitel

### *Die grundsätzliche Frage der Beschäftigungstheorie*

#### I. Der «klassische Automatismus» und die Kritik

Einer der Repräsentanten der (neo-) klassischen Schule, Professor A. C. Pigou, definiert den «klassischen Automatismus» mit folgenden Worten: «Was ist die klassische Ansicht? In ihrer rigorosesten Fassung sagt sie aus, daß zwar die Vollbeschäftigung nicht immer gegeben ist, daß aber stets eine *Tendenz* zur Vollbeschäftigung am Werk ist<sup>3</sup>.» Alvin Hansen<sup>4</sup> unterscheidet zwei Hypothesen, die dieser behaupteten Tendenz zugrunde liegen. Es sind Hypothesen über den Zinsmechanismus und den Preismechanismus. Im folgenden soll zunächst diese Trennung durchgeführt werden.

##### *1. Der Zinsmechanismus*

Ausgangspunkt der Betrachtung sei ein Gleichgewicht einer vollbeschäftigten Wirtschaft. Nun trete eine «Störung» ein; beispielsweise steige die Sparneigung der Wirtschaft. Zu jedem Zinssatz wird mehr gespartes Geld angeboten als vorher. Sind auch die Investitionen eine Funktion des Zinssatzes, so steigt das Investitionsvolumen, denn der Zinssatz sinkt – wie der Preis im Fall der Verschiebung einer Güterangebotskurve – so lange, bis kein Sparüberschuß mehr herrscht, d.h. bis «Sparen gleich Investieren» ist (im folgenden symbolisch geschrieben  $S = I$ , wobei  $S$  die Ex-ante- [beabsichtigten] Ersparnisse und  $I$  die Ex-ante- [beabsichtigten] Investitionen bezeichnen). Der Zinssatz ( $i$ ) wird unter diesen Umständen bestimmt durch die Gleichung<sup>5</sup>

$$S(i) = I(i)$$

Keynes führte eine neue, für seine Theorie strategische Variable in die Gleichung ein: das Volkseinkommen ( $Y$ ). Die Gleichung wird dann geschrieben

$$S(i, Y) = I(i) \text{ oder}^6$$

$$S(i, Y) = I(i, Y).$$

<sup>3</sup> A. C. Pigou, *Employment and Equilibrium*, A Theoretical Discussion, zweite Auflage, p. 85, London 1952.

<sup>4</sup> Vgl. A Guide to Keynes, p. 20, New York 1953.

<sup>5</sup> Vgl. Lawrence R. Klein, *The Keynesian Revolution*, p. 200, London 1950.

<sup>6</sup> Nach Oscar Lange, *The rate of interest and the optimum propensity to consume*, *Economica* 17, Februar 1938; vgl. auch *Readings in business cycle theory*, p. 117, Philadelphia 1944.

Im letzteren Fall entspricht jedem Volkseinkommen eine andere Investitionsfunktion des ersten Typs.

Die Einführung der neuen Variablen «Volkseinkommen» (oder kurz: Einkommen, da alle im folgenden genannten Variablen makroökonomisch sind) bringt den ganzen Prozeß in Gang, den die Multiplikatortheorie behandelt (siehe unten). Der Überschuß der Ex-ante-Ersparnisse über die Investitionen führt nicht nur zu einem Sinken des Zinssatzes und damit bei einer positiven Zinselastizität der Investitionen zu einem Steigen der letzteren, sondern löst gleichzeitig einen Kontraktionsprozeß des Einkommens aus. Keine Garantie ist gegeben, daß das neue Gleichgewicht von Sparen und Investieren bei einem Vollbeschäftigungseinkommen zustande kommt. Je zinsunelastischer die Spar- und Investitionsfunktionen sind, um so wahrscheinlicher ist es, daß das Einkommen sinkt. «Die relativen Positionen der beiden Kurven bedeuten in diesem Fall, daß – gleichgültig, wie tief der Zinssatz sinkt – die Ersparnisse beim Vollbeschäftigungseinkommen die Investitionen bei demselben Einkommen übersteigen<sup>7</sup>.» Das heißt, es besteht die Möglichkeit, daß die letzte der obigen Gleichungen bei einem positiven Zinssatz<sup>8</sup> keine Lösung hat. Der «klassische Zinsautomatismus», den die erste Gleichung versinnbildlicht, muß also nicht funktionieren, denn a priori besteht kein Grund, aus dem die beiden relevanten Funktionen bei einem positiven Zinssatz eine Lösung haben sollen<sup>9</sup>.

Ist dieser Mechanismus unwirksam, so findet der Anpassungsprozeß von Sparen und Investieren nach der dritten Gleichung nicht hauptsächlich durch eine Zins-, sondern durch eine Einkommensänderung statt. Sollten die Ersparnisse und Investitionen erst bei einem negativen Zinssatz gleich groß werden, so muß sich eine andere Variable verändern, «damit die ökonomischen Variablen determinierte Werte annehmen können. Offensichtlich wird es nichts nützen, wenn der Zinssatz fällt. Das Einkommen muß augenscheinlich die Größe sein, die sich verändert, damit sich ein Gleichgewicht zwischen Ersparnissen und Investitionen einstellt. Aber wenn das Einkommen sinkt..., so vermindern sich auch Produktion und Beschäftigung<sup>10</sup>.»

Diese Möglichkeit wird auch von Pigou gesehen. Die betreffende Stelle ist höchst bedeutsam. Sie lautet: «If, however, the rate (der Zinssatz) at which no new investment will be supplied is liable, when capital accumulation has been carried a certain distance, to be negative, there may be no amount of capital accumulation in respect of which the demand price for investment falls to the level of the supply price. In these conditions the equilibrium of a high-level full employment stationary state will never be reached<sup>11</sup>.»

<sup>7</sup> Klein, *Keynesian Revolution*, p. 85. – Zur Konstanz des Einkommens im klassischen Modell gilt, was Pigou über *Marshall's* Betrachtungsweise schreibt: «For the investigation of long-run tendencies he does premise that the quantity of labour employed is determined, so to speak, from outside, in such a way, that, in discussions of investment and interest, it may be taken as given.» (Op. cit. p. 200.) – Bei gegebener Beschäftigung ist aber kurzfristig das Real-einkommen konstant.

<sup>8</sup> Vgl. Schneider, *Einführung in die Wirtschaftstheorie*, III. Teil, 3. Auflage, p. 200, Tübingen 1955.

<sup>9</sup> Vgl. Keynes, *Allgemeine Theorie*, p. 153.

<sup>10</sup> Klein, *Keynesian Revolution*, p. 86.

<sup>11</sup> *Employment and Equilibrium*, p. 129.

Denn schon aus institutionellen Gründen fällt ein negativer Zinssatz außer Betracht; so würde beispielsweise der kapitalisierte Wert eines festverzinslichen Papiers unendlich, wenn der Zinssatz gegen null strebt.

Eine Konsequenz der strikte klassischen Schreibweise von Spar- und Investitionsfunktionen ist, daß die Auswirkungen einer Verschiebung der Investitionsfunktion vernachlässigt werden. Nach der modernen Theorie besteht der Einkommenseffekt einer erhöhten Investitionsfunktion in einem automatisch ausgelösten erhöhten Sparangebot (nominell, und bei Unterbeschäftigung auch real). Eine Verschiebung der Investitionsfunktion löst also eine Verschiebung der Kurve aus, welche die Ex-ante-Ersparnisse zu jedem Zinssatz bilden, und zwar in der gleichen Richtung. Als Grenzfall besteht die Möglichkeit, daß der Zinssatz konstant bleibt, trotzdem die Investitionsnachfrage steigt. Dieses Resultat kann sich in einem klassischen Modell nur infolge einer zufälligen, exogen determinierten, gleichzeitigen Verschiebung der Spar- und Investitionsfunktionen in gleicher Richtung und um gleiche Beträge ergeben. Da dem Modell aber kurzfristig ein konstantes Produktionsvolumen zugrunde liegt, wäre die Bedeutung eine andere. (Beispielsweise könnte die Verschiebung Ausdruck einer Erhöhung der nominellen Geldmenge sein.) Ein konstantes Produktionsvolumen entspricht im Keyneschen Modell aber dem Spezialfall der Vollbeschäftigung. Abba P. Lerner hat diesen grundsätzlichen Unterschied der Modelle folgendermaßen ausgedrückt: «Der wichtigste Einwand gegen die Bestimmung des Zinssatzes durch die Nachfrage und das Angebot der Ersparnisse ist, daß diese Erklärung die Wirkungen von Veränderungen des Investitionsvolumens auf das Sparangebot außer acht läßt. Eine Zunahme des Einkommens erhöht die Bereitschaft zum Sparen und damit die Bereitschaft, Kredite zu gewähren. Aber die Theorie, daß Sparen und Investieren den Zinssatz bestimmen, ignoriert diesen Effekt und argumentiert, als ob jemand irgendwie diese Wirkung neutralisieren und das Einkommen konstant halten würde – offensichtlich auf dem Vollbeschäftigungsniveau<sup>12</sup>.»

Die Annahme, daß das Einkommen auch bei Störungen auf dem Niveau des Vollbeschäftigungseinkommens stabilisiert bleibt, folgt also, wenn man von einem Zustand der Vollbeschäftigung ausgeht, direkt aus der klassischen Schreibweise der Spar-Investitions-Gleichung, wobei stillschweigend oder ausdrücklich vorausgesetzt wird, daß die Gleichung eine Lösung bei einem positiven Zinssatz hat.

Es sollen jetzt die «Keynesschen Bedingungen des klassischen Gleichgewichts» untersucht werden. Die Frage lautet: Was für Voraussetzungen müssen in einem Modell, welches das Einkommen als Variable enthält, erfüllt sein, damit das Einkommen konstant bleibt, wenn (beispielsweise) die Investitionslust abnimmt? (Die Determinanten des Einkommens werden im nächsten Abschnitt behandelt.) Im klassischen Modell wird die Verschiebung der Investitionsfunktion – nach links – bewirken, daß der Zinssatz fällt, und zwar so lange, bis die Konsumausgaben um ebensoviel gestiegen sind, wie die Investitionsausgaben gesunken sind. Dann bleibt das Einkommen konstant. Die Analyse basiert zunächst auf der Annahme konstanter

---

<sup>12</sup> The Economics of Employment, New York 1951.

Geldlöhne<sup>13</sup>. Sie ist außerdem kurzfristig, komparativ-statisch und makroökonomisch.

Die normalen Folgen einer Reduktion der Investitionsausgaben sind im Einkommensmodell:

- a) Produktion, Einkommen und Beschäftigung sinken je um einen gewissen, eventuell multiplikativen Betrag;
- b) in der Folge sinken auch die Ersparnisse.

Werden die Investitionen als exogen bestimmt, und/oder die Liquiditätsvorliebe (siehe unten) als unendlich elastisch angenommen, so sinken Einkommen und Beschäftigung um den reziproken Betrag der Grenzneigung zum Sparen mal die Abnahme der Investitionsausgaben bzw. um den reziproken Betrag der Grenzneigung zum Sparen mal die Abnahme der Beschäftigung in den Investitionsgüterindustrien<sup>14</sup>. Eine Senkung des Zinssatzes ist unter diesen Voraussetzungen entweder unwirksam in bezug auf die Stabilisierung des Realeinkommens oder unmöglich. Der allgemeine theoretische Fall ist, daß das Einkommen zwar infolge der Verminderung der Investitionsausgaben sinkt, daß aber in der Folge auch der Zinssatz fällt, so daß die Investition wieder etwas angeregt wird und der Kontraktionsprozeß von Einkommen, Produktion und Beschäftigung *teilweise* neutralisiert wird. Unter ganz bestimmten Voraussetzungen wird der Kontraktionsprozeß überhaupt ausbleiben, d. h. das Einkommen bleibt konstant und das Modell liefert die gleichen Resultate wie ein klassisches. Diese Voraussetzungen sind die «Keynesschen Bedingungen des klassischen Gleichgewichts». Sie entsprechen einem Grenzfall und sollen hier mittels eines «generellen Multiplikators» bestimmt werden<sup>15</sup>. Sinken die Investitionsausgaben um den Betrag (da), so sinkt das Einkommen um dY. Der Betrag dY ist im (Keynesschen) Einkommensmodell bestimmt durch die Gleichung

$$dY = \frac{da}{\frac{dS}{dY} + \frac{\frac{\delta I}{\delta i} \cdot \frac{\delta L}{\delta Y}}{\frac{\delta L}{\delta i}}}$$

$\frac{dS}{dY}$  stellt die Sparneigung dar;  $\frac{\delta I}{\delta i}$  die Investitionsneigung, d. h. die Abhängigkeit der Investitionen vom Zinssatz;  $\frac{\delta L}{\delta Y}$  determiniert die Abhängigkeit der Geldnachfrage vom Einkommen, und  $\frac{\delta L}{\delta i}$  steht für die Abhängigkeit der Geldnachfrage vom Zinssatz – alles funktionelle Zusammenhänge, von denen noch die Rede sein wird.

<sup>13</sup> Diese Annahme liegt einigen Schlußfolgerungen der Allgemeinen Theorie zugrunde. Sie findet sich z. B. auf p. 250.

<sup>14</sup> Die Nachfrage nach Arbeit ist in diesem Fall in allen Industrien gleich elastisch. A priori spricht nichts gegen diese Annahme.

<sup>15</sup> So nennt ihn *Schneider*, op. cit. p. 194. In noch allgemeinerer Form findet sich dieser Multiplikator auch bei *Klein*, op. cit. p. 206, sowie bei *A. W. Phillips*, *Mechanical Models in Economic Dynamics*, *Economica*, p. 297, August 1950.

Bei einer endlichen Sparneigung strebt die Veränderung des Einkommens, die sich infolge einer Veränderung der Investitionsausgaben um (da) einstellt, entweder dann gegen null, wenn die Zinselastizität der Investitionen gegen unendlich strebt, das heißt die Investitionsausgaben auf eine infinitesimale Zinssenkung sich um einen gegen unendlich strebenden Betrag auszudehnen tendieren, oder wenn die Zinselastizität der Geldnachfrage gegen null strebt, d.h. die Geldnachfrage bei jeder Veränderung des Zinssatzes konstant bleibt.

In diesen Fällen bleibt das Einkommen konstant. In beiden Fällen reagiert eine «Keynessche Volkswirtschaft» gleich wie eine «klassische» – die Vollbeschäftigung bleibt trotz Störungen gewahrt. Zum ersten Fall bemerkt Klein: «If there were unlimited investment opportunities at the going interest rate, the investment-schedule would be a horizontal straight line – infinitely elastic – and consequently always intersecting with a nonhorizontal savings schedule. Many orthodox economists use a model of the latter type, although it does not describe a savings-investment process that could exist in the present world, no matter how perfect the system might be. The case of the horizontal investment-schedule and the nonhorizontal savings schedule comes in the end to Say's Law<sup>16</sup>.»

Die Voraussetzung einer unendlichen Elastizität der Investitionsausgaben ist tatsächlich unrealistisch. Mit dem «Gesetz von Say» ist in diesem Zusammenhang der klassische Automatismus gemeint. Die andere Lösung, bei der sich das Einkommen infolge einer Störung nicht verändert, besteht in einer zinsunelastischen Geldnachfrage. In Keynesscher Terminologie heißt das: Es gibt kein «Spekulationsmotiv»; die Neigung, Wertpapiere zu kaufen, ist unabhängig von deren Kurs, der Rendite und dem laufenden Zinssatz<sup>17</sup>. Auch diese Voraussetzung ist unrealistisch. In diesen beiden Fällen – von denen der letztere den strikte quantitätstheoretischen Annahmen eines klassischen Modells entspricht<sup>18</sup>, während die erste Annahme eher selten gemacht worden sein dürfte –, liefert das Einkommensmodell gleiche Resultate wie das klassische. Allerdings sind die beiden Lösungen nurmehr in einem ganz formalen Sinn mit der Keynesschen Theorie vereinbar, da sie wesentliche Elemente der letzteren ausschließen, so entweder die Annahme begrenzter Investitionsmöglichkeiten oder die ganze Theorie der Liquiditätspräferenz.

Daraus wird klar, daß im Keynesschen System (das vorläufig unter der Annahme konstanter Geldlohnsätze entwickelt wurde) das konstante Einkommen einen Spe-

<sup>16</sup> Keynesian Revolution, p. 85.

<sup>17</sup> Klar findet sich diese Feststellung bei *William Fellner*, in nichtmathematischer Form. (The Robertsonian Evolution, American Economic Review, Juni 1952, p. 256 ff.) Auf Seite 272 schreibt *Fellner*: «The worsening of business expectations (adverse shift of the marginal efficiency function) cannot lead to underemployment if the liquidity function has zero elasticity throughout the range of interest-rates actually ruling and does not shift to the right.»

Die Annahme einer Liquiditätspräferenz mit einer Zinselastizität von Null führt auch auf anderem Wege als dem Multiplikator zum klassischen Modell. Offensichtlich kann in diesem Fall die Liquiditätsfunktion geschrieben werden:  $M = L = L(Y)$ , wobei  $M$  die (konstante) Geldmenge darstellt. Bei gegebener vertikaler Integration der Wirtschaft und gegebenen Zahlungssitten gilt:  $M = k \cdot Y$ , die Cambridge-Gleichung der Quantitätstheorie. Der Zinssatz kann dann nur noch durch die Spar- und Investitionsfunktionen determiniert werden. Vgl. dazu *Oscar Lange*, op.cit.

<sup>18</sup> Vgl. besonders *Franco Modigliani*, Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money, in: Readings in Monetary Theory, p. 186, London 1952.

zialfall darstellt, wenn die Investitionsausgaben schwanken, wie das in Wirklichkeit der Fall ist. Der Spezialfall hat die geringste Wahrscheinlichkeit auf seiner Seite. Kann aber ein Kontraktionsprozeß des Einkommens stattfinden, so besteht die Möglichkeit eines Mangels an effektiver Nachfrage («a lack of effective demand») und unfreiwillige Arbeitslosigkeit kann auftreten.

Welche Bedeutung die einschränkende Voraussetzung konstanter Geldlöhne für diese Widerlegung des «Sayschen Gesetzes» hat, soll noch gezeigt werden.

## 2. Lohn- und Preisflexibilität (der Preismechanismus)

Ist auf die Dauer kein Mangel an effektiver Nachfrage möglich, so wird auch die unfreiwillige Arbeitslosigkeit, sofern sie als Folge eines globalen Nachfragemankos der Wirtschaft definiert wird, automatisch verschwinden. Die übrige Arbeitslosigkeit ist entweder freiwillig im eigentlichen Sinn, oder freiwillig im Sinne von «friktionell». Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist eine Folge der strukturellen Unvollkommenheiten der wirklichen Wirtschaft, gemessen am Modell der vollkommenen Konkurrenz. Die Ursachen der friktionellen Arbeitslosigkeit liegen deshalb in den Abweichungen der wirklichen Wirtschaft von einem idealen Modell vollständiger Konkurrenz. Diese Unvollkommenheiten sind jedoch nicht Ausdruck eines Funktionsmangels des idealen Modells. Keynes bestritt nicht die Fähigkeit eines konkurrenzwirtschaftlichen Systems, die friktionelle Arbeitslosigkeit zu überwinden. Vielmehr geht aus der Keynesschen Theorie hervor, daß Grund zu einer anderen Art von Arbeitslosigkeit – der «unfreiwilligen» – besteht. Das System der vollkommenen Konkurrenz wird insofern als mangelhaft bezeichnet, als es die Vollbeschäftigung nicht garantiert. Sind die Voraussetzungen zur Vollbeschäftigung aber gegeben, so kann ein Konkurrenzsystem die friktionelle Arbeitslosigkeit beseitigen: «Wenn wir die Menge der Produktion als gegeben annehmen, das heißt als von Kräften außerhalb des klassischen Gedankensystems bestimmt, dann kann kein Einwand gegen die klassische Analyse erhoben werden über die Art, in der privates Selbstinteresse bestimmen wird, was im einzelnen erzeugt wird, in welchen Verhältnissen die Erzeugungsfaktoren vereinigt werden, um es zu erzeugen, und wie der Wert des endgültigen Erzeugnisses unter ihnen verteilt wird... Das bestehende System ist in der Bestimmung der *Menge* und nicht in der *Richtung* der tatsächlichen Beschäftigung zusammengebrochen<sup>19</sup>.»

Die friktionelle Arbeitslosigkeit wird deshalb von Keynes ignoriert. Und die Voraussetzung ihrer Analyse, ein System, das eine möglichst große Zahl von Gütern enthält, wie die Modelle von Walras, ist in modernen Modellen allgemein nicht erfüllt. Klein schreibt: «In this book... it comes to the same thing as though the economic system were treated as made up of two goods (consumer and producer goods), two industries (consumer and producer-goods industries) and two productive factors (labor and capital)<sup>20</sup>.»

<sup>19</sup> Keynes, Allgemeine Theorie, p. 319 f. Der letzte Satz wurde falsch übersetzt. Deutlicher wird der Sinn in der englischen Originalausgabe: «It is in determining the volume, not the direction, of actual employment that the existing system has broken down.» (p. 379.)

<sup>20</sup> Klein, Keynesian Revolution, p. 58.

Das Bestehen der «unfreiwilligen Arbeitslosigkeit» bestreitet die klassische Theorie. Die Vereinbarkeit dieser Arbeitslosigkeit mit einem Einkommensmodell definiert dagegen die Keynesische Theorie. Ihre fundamentale Aussage lautet: «Das System des klassischen Gleichgewichts einer Konkurrenzwirtschaft führt nicht automatisch zu einer Lösung bei Vollbeschäftigung<sup>21</sup>.» Vergleicht man die Definition der Klassik von Pigou mit dieser Ansicht, so werden die beiden Positionen deutlich. Sämtliche Mittel, die auf Grund der klassischen Theorie gegen die Arbeitslosigkeit vorgeschlagen werden, richten sich aus diesem Grund gegen die friktionelle und nicht gegen die unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Die Resultate der Beschäftigungstheorie erhalten damit hervorragende Bedeutung für die Beschäftigungspolitik.

Am klarsten vertritt Pigou den klassischen Standpunkt<sup>22</sup>, wenn er schreibt, «daß die Arbeitslosigkeit, die zu irgendeiner Zeit existiert, gänzlich der Tatsache zuzuschreiben ist, daß stets Veränderungen der Nachfragebedingungen stattfinden und daß friktionelle Widerstände verhindern, daß die angemessenen Lohnanpassungen sofort stattfinden». Die Konsequenzen aus dieser Ansicht werden sehr klar gezogen: «Wenn dieser Schluß akzeptiert wird, so folgt, daß langfristige staatliche Maßnahmen, welche die Nachfrage nach Arbeit dauernd erhöhen oder senken, wenn sie einmal durchgeführt worden sind, weder Ursachen der noch Mittel gegen die Arbeitslosigkeit sind<sup>23</sup>.»

## II. Die Theorie des «Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung»

### 1. Determinanten des Einkommens

Es ist jetzt zu zeigen, was in der Keynesischen Theorie unter «Gleichgewicht» verstanden wird, wie dieses Gleichgewicht zustande kommt und bei welchem Volkseinkommen und Beschäftigungsgrad es sich einstellt. Wie von Don Patinkin<sup>24</sup> hervorgehoben wird, kann von einem Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung (underemployment equilibrium) nur unter der Annahme gesprochen werden, daß sämtliche Variablen des Systems (außer der Zeit, die aber in einer statischen Analyse nicht als Variable auftritt) konstant sind. Deshalb kann auch *nicht* gesagt werden, daß die Keynesische Theorie die Existenz des Gleichgewichts bei Arbeitslosigkeit unter der Annahme flexibler Löhne und Preise bewiesen habe. Flexibilität der Löhne bedeutet, daß bei Arbeitslosigkeit die geforderten Geldlöhne sinken. Wird aber angenommen, daß institutionelle Gründe das Sinken der Geldlohnsätze beim Auftreten von Arbeitslosigkeit verunmöglichen, so kann nicht von einem Unterbeschäftigungs-Gleichgewicht gesprochen werden.

<sup>21</sup> Lawrence R. Klein, *The Empirical Foundations of Keynesian Economics*, in: *Post-Keynesian Economics*, ed. by Kenneth K. Kurihara, p. 281, London 1955.

<sup>22</sup> *Theory of Unemployment*, p. 252, London 1933; auch in: *Employment and Equilibrium*, p. 87, 1952.

<sup>23</sup> *Theory of Unemployment*, p. 248/249.

<sup>24</sup> Don Patinkin, *Price Flexibility and Full Employment* in: *Readings in Monetary Theory*, London 1952, und *American Economic Review* 1948, p. 562.

Es werden vier *Determinanten*, die gleichzeitig Volkseinkommen und Zinssatz bestimmen, betrachtet: Die Geldmenge (im folgenden eine institutionell gegebene Größe), und die drei grundlegenden Funktionen der Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte: Liquiditätsfunktion, Investitionsfunktion und Konsumfunktion. Die drei Determinanten sind jedoch nur in Spezialfällen unabhängig voneinander; ein realistisches System muß ihre Interdependenz in Rechnung stellen<sup>25</sup>. Um die typischen Züge der Theorie hervorzuheben, wird im folgenden eine weitere einschränkende Annahme gemacht, die allerdings den Graben zwischen den beiden Modellen verbreitert. Die Zinselastizität der Ersparnisse wird gleich null gesetzt ( $\frac{\delta S}{\delta i} = 0$ ). Zur Vereinfachung sollen auch die Auswirkungen der Höhe des Einkommens auf die Investitionsfunktion außer acht gelassen werden ( $\frac{\delta I}{\delta Y} = 0$ ).

Entsprechend dem statischen Charakter der Theorie – und wie bei Keynes – wird auch die Wirkung des Akzelerationsprinzips vernachlässigt. Außerdem wird ein geschlossenes Wirtschaftssystem ohne oder mit neutraler staatlicher Aktivität betrachtet. Die genannten Funktionen können nun geschrieben werden:

$$C = C(Y);$$

da  $C = Y - S$  gilt auch:

$$S = S(Y), \text{ (Konsum- bzw. Sparfunktion);}$$

$$I = I(i); \text{ Investitionsfunktion, und}$$

$$L = L(i, Y) = \bar{M}; \text{ Liquiditätsfunktion.}$$

Außerdem gilt im Gleichgewicht, daß die freiwilligen (Ex-ante-) Ersparnisse gleich den freiwilligen (Ex-ante-) Investitionen sind. Da die Investition definiert wird als Zuwachs zum Kapitalstock der Wirtschaft pro Periode, d. h. als der Teil des Sozialproduktes, der nicht konsumiert wird, und da die Ersparnisse als der Teil des Einkommens definiert werden, der nicht für den Konsum ausgegeben wird, sind Sparen und Investieren als tatsächliche (Ex-post-) Größen einander definitionsgemäß gleich. Außerdem herrscht diese Gleichheit auch bei den Ex-ante-Größen im Gleichgewicht. Da in einer komparativ-statischen Theorie nur Gleichgewichtspositionen verglichen werden, gilt allgemein  $S = I$ , und Spar- und Investitionsfunktion können in der Gleichung  $S(Y) = I(i)$  zusammengefaßt werden.

Es sind nun kurz die einzelnen Funktionen der Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte (behavior functions) zu erklären.

a) Die *Konsumfunktion* (bzw. Sparfunktion) stellt eine Beziehung zwischen der Höhe des Einkommens und dem Volumen des Konsums der gesamten Wirtschaft dar. Eine gewisse Zinselastizität des Konsums resp. des Sparens wird zwar in einigen Einkommensmodellen angenommen<sup>26</sup>, doch ist sie auf jeden Fall klein und ihr Vorzeichen überdies unbestimmt, so daß in einem Modell, das nur die «strategischen» Variablen umfaßt, die Konsumfunktion in der angegebenen Weise geschrieben werden kann. Überdies wird auch eine Annahme über die Gestalt der Konsumfunktion gemacht, aber nach neueren Theorien (Duesenberry) ist diese Ge-

<sup>25</sup> Keynes, Allgemeine Theorie, p. 154.

<sup>26</sup> Allgemeine Theorie, p. 151.

stalt bei steigendem Einkommen anders als bei sinkendem. Bei steigendem Einkommen ist die Grenzneigung zum Konsum entweder konstant oder eine abnehmende Funktion des Einkommens<sup>27</sup>:

$$\frac{d^2 C}{dY^2} \leq 0, \text{ und } 0 < \frac{dC}{dY} < 1.$$

Da aber im allgemeinen die Grenzneigung zum Konsum kleiner als eins ist – abgesehen von Zeiten starken Nachholbedarfs und inflationärer Erwartungen –, entspricht einer Einkommenszunahme eine geringere Zunahme des Konsums und einer Einkommensenkung eine geringere Abnahme des Konsums, so daß die Konsumfunktion ein stabilisierendes Element des Systems darstellt.

b) Die *Investitionsfunktion* (Kurve der Grenzergiebigkeit des Kapitals) stimmt insofern mit der herkömmlichen Theorie überein, als ihr die Annahme zugrunde liegt, daß die Unternehmer das Ziel der Profitmaximierung verfolgen. Hingegen wird betont<sup>28</sup>, daß es sich um die Maximierung der erwarteten Gewinne handelt – ein psychologisches und dynamisches Element in der Theorie von Keynes. Die Investitionen werden bis zu jenem Punkt ausgedehnt, an dem die diskontierte Summe der von der letzten Investitionseinheit während ihrer Lebensdauer erwarteten Nettoerträge gleich den heutigen Kosten der Investition ist<sup>29</sup>. Entsprechend der mindestens bei Fremdfinanzierung relevanten Tatsache, daß der Kapitalwert der Investition bei einem tieferen Zinssatz höher ist, nimmt das Investitionsvolumen bei sinkendem Zinssatz zu, d.h. die Investitionsfunktion ist negativ geneigt<sup>30</sup>. Als Diskontsatz gilt der langfristige Zinssatz der Wirtschaft (i).

c) Dieser wird bestimmt durch die Geldmenge ( $M = \bar{M}$ ), das Einkommen und die «eigentliche» *Liquiditätsfunktion* (Kurve der Liquiditätspräferenz). Es wird in allen Keynesschen Modellen angenommen, daß nur *ein* Zinssatz existiere, eine Annahme, die nach der Theorie der Liquiditätspräferenz (oder der Theorie der «Leihbaren Fonds») des Zinses auf der Annahme beruht, daß das Angebot von und die Nachfrage nach Wertpapieren homogen sind. Meist wird noch die zusätzliche Voraussetzung gemacht, daß das Angebot der Papiere konstant sei. (Dies stellt keine notwendige Bedingung der wichtigsten Schlußfolgerungen dar.)

Es werden drei Motive, welche die Nachfrage nach Bargeld bestimmen, unterschieden: Transaktions-, Spekulations- und Vorsichtsmotiv. Das Transaktionsmotiv bestimmt die Geldmenge, die zum Zweck der Bewältigung des Zahlungsverkehrs im nichtfinanziellen Sektor der Wirtschaft benötigt wird. Bei gegebenen Zahlungssitten und gegebener vertikaler Integration der Wirtschaft ist dieser Betrag um so höher, je breiter der Strom von Gütern und Dienstleistungen ist, oder je höher das Preisniveau ist – d.h. die Nachfrage nach Transaktionsgeld ist eine (lineare) zunehmende Funktion des Geldeinkommens:  $L_1 = L_1(Y)$ <sup>31</sup>. Außerdem

<sup>27</sup> Allgemeine Theorie, p. 83 und p. 103.

<sup>28</sup> Allgemeine Theorie, p. 114.

<sup>29</sup> Allgemeine Theorie, p. 114.

<sup>30</sup> Allgemeine Theorie, p. 115.

<sup>31</sup>  $\frac{\partial L}{\partial Y} > 0$ , und  $\frac{\partial L}{\partial Y} = \text{const.}$

entscheiden die Wirtschaftssubjekte über die Form, in der das nicht zu Transaktionszwecken benötigte Geld gehalten werden soll. Alternativ können zinstragende Wertpapiere oder Bargeld gehalten werden. Die Nachfrage nach Bargeld zu Spekulationszwecken (die «eigentliche» Liquiditätspräferenz) ist abhängig von den Kosten der Liquidität. Diese definieren den Zinssatz. Je höher der Zinssatz (d.h. je tiefer der Kurs der – homogenen – Wertpapiere), um so höher sind die Kosten der Liquidität, und um so wahrscheinlicher ist es, daß der Kurs der Papiere steigt. Daraus folgt, daß die Nachfrage nach Wertpapieren bei einem hohen Zinssatz groß sein wird, da dann die Möglichkeit eines Spekulationsgewinnes gegeben ist, und gleichzeitig wird die (alternative) Nachfrage nach Bargeld gering sein. Umgekehrt verhält es sich bei tiefen Zinssätzen bzw. hohen Wertpapierkursen<sup>32</sup>. Die Nachfrage nach Geld zu Spekulationszwecken ist also eine abnehmende Funktion des Zinssatzes resp. eine zunehmende Funktion des Kursstandes der Papiere:  $L_2 = L_2(i)$ <sup>33</sup>. Sie sagt aus, wieviel Geld die Wirtschaft bei verschiedenen Zinssätzen zu halten wünscht. Das Vorsichtsmotiv deutet an, daß stets ein gewisser Betrag an Bargeld aus Vorsichtsgründen gehalten wird. Dieser Betrag kann sowohl mit dem Einkommen als auch mit dem Zinssatz variieren, erfordert also keine neue Variable in der Funktion der Nachfrage nach Bargeld.

Aus der Nachfrage nach Transaktionsgeld ( $L_1$ ) und dem Einkommen kann die Geldmenge, die ausschließlich zu Transaktionszwecken benötigt wird ( $M_1$ ), berechnet werden. Die zu Spekulationszwecken und für das Vorsichtsmotiv zur Verfügung stehende Geldmenge ( $M_2$ ) ergibt sich aus der Differenz zwischen der gesamten Geldmenge,  $M$ , und  $M_1$ ;  $M_2 = M - M_1$ . Geldnachfrage zu Vorsichtszwecken und zu Spekulationszwecken bestimmen zusammen mit dem Angebot an Geld zu diesen Zwecken den langfristigen Zinssatz, wie Angebot und Nachfrage eines Gutes dessen Preis bestimmen. Die gesamte Geldnachfrage der Wirtschaft ist somit eine Funktion des Einkommens und des Zinssatzes:  $L = L(Y, i)$ . Da es sich um eine abnehmende Funktion des Zinssatzes handelt, kann durch eine Erhöhung der Geldmenge der Zinssatz gesenkt werden, da dann  $M_2$  größer wird. Bedingung ist, daß sich nicht gleichzeitig die Nachfrage nach Geld zu Spekulations- und Vorsichtszwecken ebenfalls verschiebt, und daß die Nachfrage nach Geld zu Spekulationszwecken nicht unendlich elastisch in bezug auf den Zinssatz ist. Die letztere Annahme wird von Keynes in bezug auf einen tiefen, aber positiven Zinssatz gemacht<sup>34</sup>. Der Grund ist, daß bei einem niedrigen Zinssatz die Kosten der Liquidität, verglichen mit dem als wahrscheinlich erachteten Kurszerfall der Papiere, gering sind und vernachlässigt werden. Der Verlust, welcher im Fall eines – bei hohen Kursen bzw. niedrigem Zinssatz wahrscheinlichen – Sinkens der Kurse getragen werden müßte, ist mit andern Worten weit höher als der Ausfall an Zinseinkommen, den

<sup>32</sup> Die Bezeichnungen «hohe» und «tiefe» Zinssätze bzw. Kurse setzen das Bestehen einer bestimmten Vorstellung des Publikums über den «normalen» Zinssatz voraus. Ändert sich diese Vorstellung, so verschiebt sich die Liquiditätsfunktion.

<sup>33</sup>  $\frac{\partial L}{\partial i} < 0$ .

<sup>34</sup> Allgemeine Theorie, p. 195.

das Halten von Bargeld impliziert. Deshalb ist die Vorliebe für Liquidität in dieser Situation unendlich.

Eine bestimmte Lage hat die Nachfragefunktion des Bargeldes bei gegebener Vorstellung über den «normalen» Zinssatz. Ändert sich diese Vorstellung, so verschiebt sich die Funktion, was *ceteris paribus* den Zinssatz ändert, genau wie eine Variation der Geldmenge.

Die Funktionen der Verhaltensweisen ergeben eine doppelte Beziehung zwischen Zinssatz und Volkseinkommen.

Einerseits müssen die Ersparnisse bei einem gewissen Einkommen gleich den Investitionen bei dem diesem Einkommen entsprechenden Zinssatz sein, damit Gleichgewicht der *Ex-ante*-Größen herrscht. Andererseits muß die gesamte Geldnachfrage bei diesem Einkommen und diesem Zinssatz gleich der gesamten Geldmenge sein. Ein Gleichgewicht ist also erreicht, wenn das *Ex-ante*-Sparen gleich dem *Ex-ante*-Investieren, die Grenzergiebigkeit des Kapitals gleich dem langfristigen Zinssatz und die Geldnachfrage gleich dem Geldangebot sind. Dies ist die Definition des makroökonomischen Gleichgewichts (auf dem Güter- und Kapitalmarkt); über das Gleichgewicht auf den einzelnen Märkten wird damit nichts ausgesagt. In Formeln läßt sich das Gleichgewicht schreiben<sup>35</sup>:

$$\begin{aligned} I &= I(i), \\ S &= S(Y), \\ S &= I, \\ L &= L(Y, i), \\ L &= \bar{M}. \end{aligned}$$

oder als Lösung der beiden Gleichungen

$$\begin{aligned} S(Y) &= I(i), \\ L(i, Y) &= \bar{M} \end{aligned}$$

Je nach der Gestalt der drei Funktionen der Verhaltensweisen und der Höhe der Geldmenge kann sich das Gleichgewicht von  $Y$  und  $i$  – die Lösung der Gleichungssysteme – bei *irgendeinem* Volkseinkommen einstellen. Es ist ein Zufall, wenn dieses Einkommen dem Einkommen bei Vollbeschäftigung entspricht.

Alle drei Funktionen können sich verschieben. Aber über ihre Stabilität werden unterschiedliche Annahmen gemacht. Die Konsumfunktion gilt wenigstens bei großen Aggregaten allgemein als stabil: «The prevailing consumption function in the United States (is) a product of very deep and fundamental behavior patterns and institutional arrangements, which can indeed over time be modified, but are not likely (except for terrific disturbances such as global war) to be quickly or easily altered<sup>36</sup>.» – Extremen Schwankungen ist hingegen die Investitionsfunktion unterworfen; diese sind bei Keynes die eigentliche Ursache (der Impuls) des Konjunkturzyklus.

<sup>35</sup> *Alvin H. Hansen*, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, 5. Kapitel, 1949. Die Darstellung des Gleichgewichts läßt sich nach *Hicks* (Mr. Keynes and the «Classics»; a suggested interpretation, *Econometrica* Vol. 5, 1937) oder nach *Tord Palander* vornehmen (vgl. *Schneider*, op.cit. p. 184). Der Methode von *Hicks* entspricht das zweite Gleichungssystem.

<sup>36</sup> *Alvin H. Hansen*, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, p. 178.

Nichts deutet allerdings in der Analyse darauf hin, daß diese Fluktuationen um ein Einkommensniveau, das der Vollbeschäftigung entspricht, stattfinden; mit anderen Worten, der Automatismus der Klassik folgt nicht aus diesem System. Von der Klassik aus gesehen sind allerdings die Bedingungen, die bis hierher benötigt wurden, Ausdruck eines Spezialfalls. Aber sowohl die Annahme, daß die Zinselastizität der Ersparnisse vernachlässigt werden kann, als auch die Voraussetzung, daß die Nominallöhne stabil sind, sind wahrscheinlich nicht so unrealistisch wie der Begriff «Spezialfall» glauben machen könnte. Außerdem würde die Einbeziehung zinselastischer Ersparnisse nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen Wesentliches am Resultat ändern.

Wirtschaftspolitisch wichtig ist die Multiplikatortheorie. Sie ergibt sich direkt aus den angegebenen Funktionen.

Zunächst werden die Investitionen als exogen determiniert betrachtet ( $I = \bar{I}$ ). Dann folgt mittels Substitution und Differenzierung aus<sup>37</sup>

$$Y = C + \bar{I} \text{ und}$$

$$C = C(Y):$$

$$\frac{dY}{d\bar{I}} = \frac{dY}{dI} \cdot \frac{dC}{dY} + 1$$

$$\frac{dY}{d\bar{I}} = \frac{1}{1 - \frac{dC}{dY}}, \text{ und, da}$$

$$1 - \frac{dC}{dY} = \frac{dS}{dY},$$

$$dY = \frac{d\bar{I}}{\frac{dS}{dY}}.$$

<sup>37</sup> Vgl. *Paul A. Samuelson*, The Simple Mathematics of Income Determination, in: *Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, p. 133 f., New York 1948. – Dieselbe Wirkung wie eine Erhöhung der Investitionen Privater hat eine Verschiebung der Konsumfunktion um  $dK$ . Wird die Konsumfunktion geschrieben  $C = \bar{K} + C(Y)$ , wobei  $\bar{K}$  eine Konstante bedeutet, so gilt:  $Y = \bar{K} + C(Y) + \bar{I}$ , woraus folgt

$$dY = \frac{d\bar{K}}{\frac{dS}{dY}}.$$

Werden die staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen mit  $\bar{G}$  bezeichnet, so gilt:  $Y = \bar{K} + C(Y) + \bar{I} + \bar{G}$ . Eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben für diese Zwecke um  $dG$  führt zu folgender Einkommenserhöhung:

$$dY = \frac{d\bar{G}}{\frac{dS}{dY}}.$$

Das heißt, die Wirkungen einer Verschiebung der Konsumfunktion sind identisch mit den Wirkungen einer Erhöhung der privaten Investitionsausgaben oder der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen.

Bei autonomen Investitionen ergibt sich also, daß die Veränderung des Einkommens ein Mehrfaches der Veränderung der Investitionsausgaben beträgt; und zwar ist die Einkommensveränderung gleich dem Produkt von Veränderung der Investition und reziprotem Wert der Grenzneigung zum Sparen.

Läßt man die Voraussetzung der zinsunelastischen Investitionen fallen, so muß berücksichtigt werden, daß ein erhöhtes Volkseinkommen eine größere Menge an Transaktionsgeld ( $M_1$ ) erfordert. Die für Spekulationszwecke zur Verfügung stehende Geldmenge verkleinert sich dadurch; das bewirkt eine Erhöhung des Zinssatzes, welche eventuell einen Rückgang des Investitionsvolumens und somit restriktive Wirkungen auslöst. Offensichtlich tritt der Effekt nur ein, wenn sich die Kurve der eigentlichen Liquiditätspräferenz nicht um gleich viel verschiebt, wie sich  $M_2$  verändert, und wenn die Liquiditätsfunktion nicht unendlich zinselastisch ist. (Diese Bedingung ist eine Alternative zur zinsunelastischen Investitionsfunktion.) Für das allgemeinere System der nicht unendlich elastischen Liquiditätsfunktion und zinselastischer Investitionen kann ein allgemeiner Multiplikator errechnet werden (vgl. p. 98). Auch dieser Multiplikator ist jedoch größer als null, so daß auch unter Berücksichtigung zahlreicher Variablen eine «Störung» das System aus dem Gleichgewicht bringt. Auf diesem Weg ist der klassische Automatismus nicht zu retten<sup>38</sup>.

## 2. Determinanten der Beschäftigung

a) Die *klassischen Modelle* sind von zahlreichen Autoren formalisiert worden<sup>39</sup>. Ein einfaches System umfaßt folgende Gleichungen:

$$\begin{aligned}(1) \quad S(i) &= I(i) \quad (\text{vgl. oben}) \\ (2) \quad M &= k \cdot Y,\end{aligned}$$

(2) ist die Cambridge-Gleichung der Quantitätstheorie. Das Geldeinkommen ( $Y$ ) wird bestimmt durch die institutionelle Größe  $k$ , Ausdruck der Kassenhaltungs-Gewohnheiten (sie sind noch nicht – wie bei Keynes – vom Zinssatz abhängig), und durch die Geldmenge, ein durch die Zentralbank gegebenes Datum.

$$(3) \quad X = A \cdot N^q \cdot K^{1-q}$$

Die Produktionsfunktion in der von Paul Douglas angegebenen Gestalt<sup>40</sup>. Dabei ist  $X$  die Menge der produzierten Güter,  $N$  die Beschäftigung und  $K$  der Kapitalstock der Wirtschaft.  $A$  und  $q$  sind Parameter. Die Funktion stellt eine Relation zwischen den «Inputs» der Faktoren Kapital und Arbeit und dem Güter-«Output» dar. Kurzfristig ist  $K$  eine Konstante, so daß oft geschrieben wird:  $X = f(N)$ .

<sup>38</sup> Zur empirischen Untersuchung der Gültigkeit des angegebenen Einkommensmodells vgl. *Lawrence R. Klein*, *The Empirical Foundations of Keynesian Economics*, a.a.O.

<sup>39</sup> Vgl. besonders *Modigliani*, *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, a.a.O. Das hier wiedergegebene Modell ist leicht vereinfacht.

<sup>40</sup> Vgl. *Tinbergen*, *Einführung in die Ökonometrie*, p. 168, und *R. G. D. Allen*, *Mathematical Analysis for Economists*, p. 288, London 1953.

q ist kleiner als eins, was dem mathematischen Ausdruck des Gesetzes der abnehmenden Erträge entspricht.

$$(4) Y = P \cdot X.$$

Die Gleichung definiert das Preisniveau (P) und entspricht, wenn für Y das Produkt  $M \cdot V$  gesetzt wird (wobei V die Umlaufgeschwindigkeit der Geldmenge im Einkommenskreislauf), der Verkehrsgleichung von Irving Fisher.

$$(5) w = \frac{\partial X}{\partial N} \cdot P.$$

Die Gleichung besagt, daß (bei vollständiger Konkurrenz) der Grenzertrag der Arbeit gleich dem Reallohn ist.

$$(6) N = f \left( \frac{w}{P} \right).$$

Das Arbeitsangebot (N) ist eine Funktion des Reallohns und, anders als bei Keynes, nicht der Geldlöhne. Die Konsequenz dieses Unterschieds ist so groß, daß er oft als *der* Unterschied zwischen dem klassischen und dem Keynesschen System bezeichnet worden ist<sup>41</sup>. Tatsächlich bestimmen die Gleichungen (5) und (6) – Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage – zusammen mit der (technischen) Produktionsfunktion (3) sowohl Reallohn als auch Beschäftigung und Produktionsvolumen, d.h. Realeinkommen.

Die Variable «Einkommen» hat also gar keinen Einfluß auf den Beschäftigungsgrad. Damit sind auch die Funktionen der Verhaltensweisen irrelevant für das Volumen der globalen Beschäftigung. Die zentrale Bedeutung dieses theoretischen Unterschieds geht aus einem Satz von L. Albert Hahn<sup>42</sup> hervor: «Die Bereitschaft zur Arbeit und nicht die Bereitschaft zu Ausgaben ist das Fundament des Einkommens und des Reichtums einer Nation.» Dieser Satz charakterisiert das eben angegebene System. – Da Vollbeschäftigung definiert ist als Zustand, in dem jedermann Beschäftigung findet, der bereit ist, zum herrschenden Reallohn zu arbeiten, herrscht im Gleichgewicht, wie aus (5) und (6) folgt, stets Vollbeschäftigung.

Gleichung (1) schließt einen Sparüberschuß aus (wenigstens sinngemäß). Auf dem Arbeitsmarkt sorgt der Preis- und Lohnmechanismus für ein Gleichgewicht. Es kann also weder ein Mangel an effektiver Nachfrage eintreten, noch hätte diese Deflationslücke einen Einfluß auf den Beschäftigungsgrad (wenigstens nicht komparativ-statisch).

b) Wie gezeigt, bestimmen *bei Keynes* die drei Verhaltensfunktionen und die Geldmenge simultan die Größen Einkommen und Zinssatz. Die folgenden Gleichungen determinieren zusammen mit dem Einkommen die Beschäftigung, das Produktionsvolumen, das Preisniveau und die abgeleitete Größe Reallohn  $\left( \frac{w}{P} \right)$ :

<sup>41</sup> Vgl. W. Leontief, Keynes' General Theory and the Classicists, in: The New Economics, p. 232 ff.: «The monetary supply curve of labor is a fundamental postulate of the General Theory in the true sense of the term.» (p. 233.)

<sup>42</sup> Wirtschaftswissenschaft des gesunden Menschenverstandes, Frankfurt am Main 1954 (Motto).

$$(1) Y = P \cdot X$$

$$(2) X = A \cdot N^q \cdot K^{1-q}$$

$$(3) w = \frac{\partial X}{\partial N} \cdot P$$

$$(4) w = a \cdot w_0 + b \cdot F(N) \cdot P$$

wobei  $w_0$  der (konstante) Geldlohn («historically ruling wage rate») und

$$a = 1, \quad b = 0 \quad \text{bei Unterbeschäftigung}$$

$$a = 0, \quad b = 1 \quad \text{bei Voll- und Überbeschäftigung.}$$

Bei Unterbeschäftigung ist somit der Geldlohn starr und gleich dem historisch determinierten Satz. Die Gleichung (4) ist von der entsprechenden klassischen Angebotsgleichung (6) verschieden. Die Keynesische Angebotsgleichung impliziert, daß der Produktionsfaktor Arbeit als Anbieter von einer Geldillusion beherrscht wird<sup>43</sup>. (Die Geldillusion existiert bei Keynes auf der Nachfrageseite nicht, was inkonsistent scheinen mag.) Bei Vollbeschäftigung wird die klassische mit der Keynesischen Angebotsgleichung identisch. (Die Schreibweise der Keynesischen Angebotsfunktion stammt von Modigliani.)

Löst man das System nach  $N$  auf, so erhält man bei Unterbeschäftigung folgende Abhängigkeit des Beschäftigungsgrades vom Einkommen:

$$P = \frac{w_0}{A \cdot K^{1-q} \cdot q \cdot N^{q-1}} = \frac{Y}{X},$$

$$Y = \frac{w_0 \cdot A \cdot N^q \cdot K^{1-q}}{A \cdot N^{q-1} \cdot q \cdot K^{1-q}} = \frac{w_0 \cdot N}{q}, \text{ so daß}$$

$$N = \frac{q}{w_0} \cdot Y.$$

Aus der Formel geht hervor, daß bei gegebenem Geldlohn ( $w_0$ ) und gegebenem Exponenten ( $q$ ) in der Produktionsfunktion der Beschäftigungsgrad proportional zum Volkseinkommen ist. Ein höherer Beschäftigungsgrad wird deshalb von einem höheren Niveau der Gesamtnachfrage und damit von Veränderungen der Parameter in den drei Verhaltensfunktionen und/oder der Geldmenge abhängen.

Kurzfristig ist mit einem steigenden Einkommen ein Steigen des Preisniveaus und ein Sinken des Reallohnes verbunden. Dies ist eine Folge der Annahme:  $K = \text{const.}$  Langfristig ist die Annahme unhaltbar.

<sup>43</sup> Vgl. *James Tobin*, Money Wage Rates and Employment, in: *The New Economics*, p. 577.

### 3. Die Rolle flexibler Löhne und Preise

Was bis jetzt über die Nichtexistenz des klassischen Automatismus gesagt wurde, beruhte auf der Voraussetzung starrer Geldlöhne. Somit wurde die Möglichkeit eines «Unterbeschäftigungs-Gleichgewichts» für einen Fall bewiesen, in welchem es die Klassik als Möglichkeit durchaus anerkennt, wenn auch die Implikationen dieses «Gleichgewichts» mit klassischen Gleichgewichtsbegriffen unvereinbar sind. Die Frage ist genauer zu stellen: Kann ein dauerndes Ungleichgewicht bei Arbeitslosigkeit und flexiblen Löhnen bestehen?

Zur Bestimmung des Einflusses von Veränderungen des Geldlohns wird zunächst von einem vereinfachten Keyneschen Modell ausgegangen. Es enthält die folgenden Determinanten des Produktionsvolumens:

$$(1) \frac{Y}{P} = \frac{C}{P} + \frac{I}{P}$$

$$(2) \frac{C}{P} = c \cdot \frac{Y}{P} + K^*$$

$$(3) \frac{I}{P} = a$$

$c$  ist die Grenzneigung zum Konsum;  $K^*$  ist eine Konstante in der Konsumfunktion;  $a$  ist ebenfalls eine Konstante. Die Investitionen (real) sind exogen bestimmt. Der reale Konsum  $\left(\frac{C}{P}\right)$  steigt nur bei einem Anstieg des Realeinkommens (keine Geldillusion). Dann ist

$$\frac{Y}{P} = \frac{K^* + a}{1 - c} = \frac{K^* + a}{1 - \frac{dC}{dY}}$$

Die Daten Konsumneigung ( $c$ ),  $K^*$  und  $a$  bestimmen hier die Größe  $\frac{Y}{P}$ , das Realeinkommen. Dies ist aber nach der Gleichung  $Y = PX$  das Produktionsvolumen.

$$(4) X = f(N) = A \cdot N^q \cdot K^{1-q}$$

Bei gegebenem Produktionsvolumen ist der Beschäftigungsgrad ( $N$ ) bestimmt. ( $K = \text{const.}$ )

$$(5) \frac{w}{P} = \frac{\delta X}{\delta N} = q \cdot N^{q-1} \cdot K^{1-q} \cdot A$$

Bei gegebenem Beschäftigungsgrad ist der Reallohn bestimmt.

$$(6) w = w_0$$

Der Geldlohn ist gleich dem «historisch determinierten Satz». Er bestimmt zusammen mit dem Grenzertrag der Arbeit das Preisniveau.

Somit muß einem Anstieg von  $w$ , dem Geldlohn, immer ein proportionaler Anstieg des Preisniveaus folgen. Der Reallohn wird durch die Höhe der Produktion und den Beschäftigungsgrad bestimmt, das Preisniveau durch den Geldlohn und die Höhe der Produktion. Bei gegebenem Geldlohn und gegebenem Produktionsvolumen ist das Preisniveau gegeben. Der Reallohn kann also nur durch Veränderungen der Produktion, das heißt hier, durch Veränderungen der Parameter  $c$ ,  $K^*$  und  $a$  verändert werden. *Senkungen des Geldlohns führen zu proportionalen Senkungen des Geldeinkommens und des Preisniveaus.* Die Arbeitnehmer haben (hier) als Arbeitnehmer keinen Einfluß auf den Reallohn und damit den Beschäftigungsgrad, sondern höchstens als Konsumenten<sup>44</sup>.

Folgende Effekte wurden in der Analyse vernachlässigt:

1. Der Einfluß der Lohnänderungen auf die Erwartungen,
2. Der Einfluß auf Zinssätze und das Investitionsvolumen,
3. Der Einfluß auf die Konsumneigung (Redistribution),
4. Der Einfluß auf den Realwert der Verschuldung und das Investitionsvolumen,
5. Der Einfluß auf den Wert des realen Vermögens und die Konsumneigung (Pigou-Effekt),
6. Der Einfluß auf den Außenhandel.

Einige dieser Wirkungen sind zu untersuchen. Ausgangspunkt sei ein Zustand der Wirtschaft, in dem Arbeitslosigkeit herrscht. Nach klassischen Annahmen wird diese, wenn das System unbehindert funktioniert, bewirken, daß die Arbeiter bereit sind, zu tieferen Geldlöhnen zu arbeiten. Das ermöglicht eine Preissenkung auf den Gütermärkten, so daß das Volkseinkommen sinkt, während die Geldmenge konstant bleibt. Es steht mehr Geld zur Befriedigung des Spekulationsmotivs zur Verfügung;  $M_2$  steigt. Der Zins sinkt. Infolgedessen steigen die Investitionen, das Einkommen und der Beschäftigungsgrad. Voraussetzungen, die gemacht werden müssen, sind: a) die sinkenden Löhne, Preise und Zinssätze dürfen die Erwartungen nicht negativ beeinflussen; Liquiditätspräferenz und Grenzergebigkeit des Kapitals müssen (als Funktionen) mindestens konstant bleiben; b) das Volumen des realen Konsums darf nicht kontrahieren; dies wird der Fall sein, wenn sich die Einkommensverteilung infolge der Lohnsenkung verändert und die Grenzneigung zum Konsum nicht in allen Klassen von Einkommensempfängern gleich ist; c) die Liquiditätsfunktion darf nicht unendlich elastisch und die Investitionsfunktion darf nicht zinsunelastisch sein. Bedingung (c) wird in der Keynes'schen Theorie besonders betont. Sie schien zunächst die Möglichkeit eines Unterbeschäftigungs-Ungleichgewichts bei flexiblen Löhnen zu beweisen. Immerhin ist es eine extreme Voraussetzung.

Die eben behandelte Wirkung (wenn sie zustande kommt) einer Lohnreduktion wird als Keynes-Effekt bezeichnet, da die Allgemeine Theorie diesen Effekt bereits

<sup>44</sup> Vgl. Keynes, Allgemeine Theorie, p. 11: «... es ist möglich, daß die Arbeiterklasse über keine Methode verfügt, durch die sie den Lohngüterwert des allgemeinen Niveaus der Geldlöhne mit dem Grenznachteil der laufenden Menge der Beschäftigung in Übereinstimmung bringen kann. Es ist möglich, daß es kein Mittel gibt, durch das die Arbeiterklasse ihren Reallohn auf einen gegebenen Betrag kürzen kann, indem sie die Geldabkommen mit den Unternehmern ändert. Das wird unsere Behauptung sein.» (Im Original gesperrt.)

berücksichtigte<sup>45</sup>. Schon früh wurde ein Argument vorgebracht, das dem klassischen Automatismus auch unter Bedingung (c) Wirksamkeit zuschrieb, und das später als Pigou-Effekt<sup>46</sup> bekannt wurde. Technisch ausgedrückt besagt der Einwand, daß eine weitere Variable in die Sparfunktion aufgenommen werden muß; das Preisniveau. Die Sparfunktion wird dann geschrieben<sup>47</sup>:

$$S = S(i, Y, P), \text{ oder}$$

$$S = S\left(i, Y, \frac{M}{P}\right).$$

Das Argument besagt, daß die Ersparnisse nicht nur eine zunehmende Funktion des Einkommens (und Zinssatzes) sind, sondern auch eine abnehmende Funktion des realen Wertes des akkumulierten Vermögens  $\left(\frac{M}{P}\right)$ . Es wird nicht nur zum

Zweck des zukünftigen Konsums nicht das gesamte laufende Einkommen ausgegeben, sondern auch auf Grund der Motive «desire for possession as such, conformity to tradition and so on<sup>48</sup>». In diesem Fall besteht eine obere Grenze der akkumulierten Ersparnisse. Ist sie erreicht, so ist der Wunsch nach «Reichtum als solchem» befriedigt, worauf aus dem laufenden Einkommen nurmehr bei einem positiven Zinssatz (d.h. bei einem möglichen Zinssatz) gespart wird, während unter dem Unterbeschäftigungszinssatz der Aufwand für den Konsum erhöht wird. Wenn bei Arbeitslosigkeit ein Deflationsprozeß einsetzt – d.h. daß  $P$  fällt –, so steigt der Realwert des akkumulierten Vermögens  $\left(\frac{M}{P}\right)$  und nähert sich schließlich

der absoluten Grenze. Die Sparfunktion als Funktion des Einkommens fällt, d.h. es wird mehr konsumiert, wenn der Deflationsprozeß lange genug gedauert. (Freiheit von Geldillusion ist natürlich eine Bedingung des Effekts.) Dem kann entgegengehalten werden, daß der allgemeine Preiszerfall auf die Investitionslust den entgegengesetzten Einfluß haben kann, da der Realwert der Verschuldung in dem Maße steigt, in dem das Preisniveau fällt. Pigou setzt jedoch eine stationäre Wirtschaft voraus, so daß in seiner Ableitung der Einwand irrelevant ist. Für eine Wirtschaft, in der die Nettoinvestitionen größer als null sind, existiert eine Lösung, bei der sich in einer komparativ-statischen Analyse eine Lohnsenkung positiv auswirkt. Die Staatsausgaben bleiben nominell konstant. Wird nun die Wirkung der erhöhten Konsumausgaben durch den Rückgang der Investitionen kompensiert, so stellt sich trotzdem ein expansiver Effekt ein. Gegen diese komparativ-statische Betrachtungsweise könnten bereits Einwände geltend gemacht werden. Die sich aus

<sup>45</sup> Vgl. *Gottfried Haberler*, Bemerkungen zum gegenwärtigen Stand der Konjunkturtheorie, in: «Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik», Festschrift für Alfred Amonn, p. 240, Bern 1953.

<sup>46</sup> Vgl. *Gottfried Haberler*, Prosperität und Depression, p. 476, sowie *A. C. Pigou*, The Classical Stationary State, *Economic Journal* 1943, p. 343 ff., außerdem: Employment and Equilibrium.

<sup>47</sup> *Don Patinkin*, Price Flexibility and Full Employment, a. a. O. p. 264 (Readings in Monetary Theory) und p. 267.  $M$  ist nicht die Geldmenge im bisherigen Sinn, sondern unterscheidet sich in diesem Fall von letzterer dadurch, daß Sichtdepositen nicht darin enthalten sind, wohl aber zinstragende Regierungsschulden.

<sup>48</sup> *Pigou*, The Classical Stationary State, a. a. O.

einer dynamischen Betrachtung ergebenden Einwände sind jedoch schlagender. Die pessimistischen Erwartungen, welche ein Deflationsprozeß wachruft, sind in diesem Fall ausschlaggebend<sup>49</sup>. (Pigou hat deshalb verschiedentlich betont, daß Lohnsenkungen einmal und nicht zu mehreren Malen vorzunehmen seien und daß sie nicht zur Erwartung weiterer Lohnsenkungen führen dürften.) Andernfalls könnte ein kumulativer Deflationsprozeß ausgelöst werden, der zum Zusammenbruch des Systems führen müßte, sei es auf wirtschaftlichem, sozialem oder politischem Wege. Davon abgesehen ist die Zeit, in der der Pigou-Effekt wirksam wird, unbekannt; wahrscheinlich handelt es sich um einen langfristigen Effekt<sup>50</sup>. Immerhin hat die Diskussion um den Pigou-Effekt gezeigt, daß von einem Unterbeschäftigungs-Gleichgewicht nicht gesprochen werden kann. Das hat zu einer Neuformulierung der modernen Einkommenstheorie geführt. Patinkin schreibt: «The static system may be at neither an underemployment equilibrium nor a full-employment equilibrium. In other words, the static system may be inconsistent... what Keynesian economics claims is that the economic system may be in a position of underemployment *dis*-equilibrium (in the sense that wages, prices and the amount of unemployment are continously changing over time) for long, or even indefinite, periods of time.»

---

<sup>49</sup> Vgl. Allgemeine Theorie, p. 222.

<sup>50</sup> Daraufhin deutet auch die Tatsache, daß *Pigou* in seinem Werk «Employment and Equilibrium» das Kapitel, in dem der «Effekt» behandelt wird, mit «The special case of long-period flow-equilibrium» überschreibt.

### *Wirtschaftspolitische Konsequenzen*

Die Tatsache, daß das klassische Modell sehr streng interpretiert wurde, zwingt im Bereich der Wirtschaftspolitik zu extremen Schlußfolgerungen. Welches sind die Konsequenzen der Ansicht, daß in einem konkurrenzwirtschaftlichen System unfreiwillige Arbeitslosigkeit auf die Dauer unmöglich sei? Seit dem Beginn der Diskussion um die moderne Beschäftigungstheorie, d.h. ungefähr seit 1937, haben zahlreiche frühere Verfechter der Automatismus-These in dieser grundsätzlichen Frage eine vorsichtigere Haltung eingenommen; immerhin werden auch heute hie und da wirtschaftspolitische Gedanken geäußert, die auf dem Resultat eines strikte klassischen Modells beruhen. Darauf weist Haberler hin<sup>1</sup>. «In Hinblick auf die Wünschbarkeit und die Folgen zyklischer Lohn- und Preisstarrheiten und Flexibilität gibt es immer noch zwei einander beinahe diametral gegenüberstehende Schulen.»

Klein bemerkt zur orthodoxen Theorie der dreißiger Jahre: «There was a large body of doctrine that traced the cause of the unemployment to rigidities which prevented the free working of the capitalist system, the main rigidity being obstructions to downward movements of wages<sup>2</sup>.» Auch in der Schweiz – allerdings beruhte die Argumentation in diesem Land auf der Vorstellung, die Depression sei nur durch erhöhte Exporte zu bekämpfen – war die Ansicht vorherrschend, es sei die «Anpassung auf dem Wege der Senkung übersteigerter Löhne und Preise zu finden<sup>3</sup>», was sich durchaus mit der klassischen Doktrin, wie sie hier geschildert wurde, vereinbaren läßt.

Auch die Vorschläge, welche 1931 von einigen Vertretern dieser Theorie vor dem Macmillan Committee gemacht wurden<sup>4</sup> (u. a. von Pigou), beruhten auf dem Glauben, daß Faktoren, die das reibungslose Funktionieren des Systems verhiinderten, die Ursache der Depression seien; beispielsweise ungenügende Mobilität der Arbeit und mangelnde Flexibilität der Löhne. Hansen präzisiert die Stellung dieser Ökonomen zum Problem des Automatismus mit folgenden Worten<sup>5</sup>: «Neo-classical writers on business cycles were usually concerned exclusively with *fluctuations*. The deeper question, whether or not the economy, despite these fluctuations, tended automatically toward full employment, was in the ordinary case not raised. Typically, this automatic tendency was in fact assumed without question.»

Eine Konsequenz dieser theoretischen Ansicht ist, daß (im Gleichgewichtszustand, der jedoch automatisch erreicht wird) *jede Staatsausgabe bedeutet, daß eine gleich hohe private Ausgabe unterbleibt*. Daraus ergibt sich, daß die Ausgabenpolitik des

<sup>1</sup> Prosperität und Depression, p. 470.

<sup>2</sup> Keynesian Revolution, p. 46.

<sup>3</sup> Zitiert in: Ernst E. Schwarb, Moderne Lohnpolitik, p. 66, Bern 1948.

<sup>4</sup> Committee on Finance and Industry, Report, presented to Parliament by the Financial Secretary to the Treasury by Command of His Majesty, Juni 1931.

<sup>5</sup> A Guide to Keynes, p. 14.

Staates, wenn sie expansiv durchgeführt wird, den privaten Sektor der Wirtschaft verkleinert. Jedes Problem der Beschäftigungspolitik wird infolgedessen zu einer Frage der Wirtschaftsordnung, wenn Privatwirtschaft und Staatsausgaben als ein Entweder-Oder betrachtet werden. Aus diesem Grund waren die Diskussionen über Konjunktur- und Beschäftigungspolitik so oft von ideologischen Argumenten durchsetzt. Die Konjunkturpolitik, die sich aus der strikten klassischen Theorie ableiten läßt, ist von (nicht ganz objektiven) Gegnern oft als «do-nothing policy» bezeichnet worden<sup>6</sup>.

Wenn daher oft trotzdem eine aktive Beschäftigungspolitik betrieben wurde, so geschah dies meist mit schlechtem Gewissen. Beispielsweise bemerkt Gerhard Colm zum New Deal<sup>7</sup>: «...at least until the recession of 1937–38, Government deficits were more the unintentional results of policies designed to give direct relief to farmers, home owners, business, and unemployed workers, than the conscious aim of a recovery policy through deficit spending. It is likely that, without a line written by economists on deficit spending, we would have had the same policy.»

Desgleichen weist John H. Williams darauf hin, daß vor 1938 in den USA kein Zeichen einer bewußten Politik des Deficit spending zu bemerken war; und daß in allen Ansprachen Roosevelts während der Blütezeit des New Deal ein ausgeglichenes Budget als Ziel der Wirtschaftspolitik verkündet wurde<sup>8</sup>.

Eine ausgesprochene Begründung der Staatsintervention hat die Bewegung, welche als Neo- oder Ordo-Liberalismus bezeichnet wird, von einem klassischen theoretischen Standpunkt aus zu geben versucht. Wegleitend ist auch hier das Vertrauen in die Fähigkeit des Konkurrenzsystems, alle Produktionsfaktoren zu beschäftigen. Die Rechtfertigung einer aktiven Wirtschaftspolitik beruht auf der Erkenntnis, daß die Rahmenbedingungen des konkurrenzwirtschaftlichen Systems geschaffen und geschützt werden müßten. Die Wirtschaftspolitik hat also den Zweck, durch die Modifizierung der Daten das Funktionieren eines an sich gegebenen Automatismus zu ermöglichen. Damit wird zwar dem «laissez faire» eine Absage erteilt, aber die klassische theoretische Annahme wird beibehalten<sup>9</sup>.

\*

Es könnte nun leicht der Eindruck entstehen, daß das, was als klassische oder orthodoxe Theorie bezeichnet wurde, ein mindestens vor 1936 nicht angezweifeltetes Dogma darstellte. Jedoch bemerkt Nicholas Kaldor: «In the early 1930's, Keynesian ideas were in the air<sup>10</sup>.» Dafür gibt es theoretische und wirtschaftspolitische Beispiele, wobei zu den letzteren auch die 1936 in Basel konzipierte Beschäftigungspolitik zu zählen ist.

---

<sup>6</sup> Ein Beispiel für eine wirkliche Aufforderung zur «do-nothing policy» gibt *F. A. Hayek* in: *Prices and Production*, p. 134, ed. London 1941. Über die Bekämpfung der Depression findet sich bloß der Satz: «... depression should not be counteracted by any inflation of the money supply.»

<sup>7</sup> Vgl. *Fiscal Policy*, in: *The New Economics*, p. 450.

<sup>8</sup> Vgl. *Deficit spending*, in: *Readings in business cycle theory*, p. 270.

<sup>9</sup> Vgl. *Walter Eucken*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 254 und p. 312, Bern 1952.

<sup>10</sup> *Mr. Hicks and the Trade Cycle*, *Economic Journal*, Dezember 1951.

Ein amerikanischer Vorläufer moderner theoretischer Ansichten ist beispielsweise J. M. Clark. Als Kriterium der Beschäftigungspolitik nannte er im Jahre 1935: «The increased flow of incomes is the essential thing.»<sup>11</sup> Dabei argumentierte er auf Grund der 1931 von Kahn entwickelten Multiplikatortheorie, in der erstmals der Versuch unternommen wurde, die quantitativen Wirkungen erhöhter Staatsausgaben auf die Beschäftigung zu bestimmen<sup>12</sup>. – Allgemein bekannt ist auch, daß schwedische Ökonomen, ausgehend von der theoretischen Grundlage Knut Wicksels, zu Beginn der dreißiger Jahre eine makroökonomische Theorie entwickelten, deren Inhalt in einer Untersuchung der Wirkungen der Wirtschaftspolitik auf das Produktionsvolumen bestand<sup>13</sup>. Im Januar 1933 legte die schwedische Regierung dem Reichstag einen Budgetvorschlag vor, der einen von Gunnar Myrdal verfaßten Anhang über die Fiskalpolitik während der Depression enthielt. Im Frühling des gleichen Jahres nahm der schwedische Reichstag ein ausgedehntes Programm öffentlicher Arbeiten an. Ohlin betont die guten Erfolge dieser Politik. 1937 schließlich beschloß der Schwedische Reichstag, den Budgetausgleich zyklisch und nicht jährlich anzustreben, auf Grund der einstimmigen Empfehlungen schwedischer Nationalökonomien.

## I. Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik

Nach der Erkenntnis, daß ein Wirtschaftssystem keiner automatischen Tendenz zur Vollbeschäftigung zu unterliegen braucht, stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße der Staat<sup>14</sup> für die Beschäftigung der Produktionsfaktoren besorgt sein soll. Hier sollen kurz die wichtigsten Mittel und Maßnahmen einer gegen die *Depression* gerichteten Beschäftigungspolitik aufgezählt werden. Nach der grundsätzlichen Bejahung einer aktiven Beschäftigungspolitik muß entschieden werden, welches Ausmaß an Intervention dem Staat zuzubilligen ist. In diesem Abschnitt werden keine Maßnahmen aufgezählt, deren Durchführung die Wirtschaftsordnung modifizieren würde. Es ist unter anderem auch zu zeigen, wie in einer *Volkswirtschaft* eine weitgehend neutrale Beschäftigungspolitik, die aus globalen, den Preismechanismus nicht bedrohenden Datenänderungen des Systems besteht, wirksam sein kann. Maßnahmen wie die im zweiten Teil behandelte Diskriminierung gegen bestimmte Arten von Anbietern fallen hier außer Betracht.

Was im folgenden gesagt wird, gilt außerdem für eine geschlossene Wirtschaft. Die Berücksichtigung des Außenhandels würde jedoch grundsätzlich wenig an den folgenden Aussagen, die sich auf die Bekämpfung einer Depression beziehen, ändern.

<sup>11</sup> Vgl. *The Economics of Planning Public Works*, p. 102, Washington 1935.

<sup>12</sup> Vgl. R. F. Kahn, *The Relation of Home Investment to Unemployment*, *Economic Journal*, Juni 1931.

<sup>13</sup> Vgl. Bertil Ohlin, *The Problem of Employment Stabilization*, New York 1949, p. 112 und p. 65, sowie Lindahl, *Studies in the Theory of Money and Capital*, London 1939 (Appendix).

<sup>14</sup> Unter «Staat» werden sowohl Bund, als auch Kantone und Gemeinden verstanden. Der Begriff wird also finanzwissenschaftlich und nicht juristisch definiert. Ferner haben in der Schweiz weder die Kantone noch die Gemeinden die rechtliche Möglichkeit, einige der im folgenden erwähnten Maßnahmen durchzuführen. In einem Fall gilt dies sogar für den Bund. Insofern wird der schweizerische institutionelle Rahmen der Beschäftigungspolitik hier zum Teil vernachlässigt.

Eine allgemeine Darstellung müßte betonen, daß die Situation eintreten kann, in der eine Lohnsenkung den Beschäftigungsgrad zu erhöhen tendiert. Die Chancen des Erfolges einer derartigen Deflationspolitik sind jedoch sowohl von theoretischen als auch von politischen Gesichtspunkten aus gesehen klein, und die Maßnahme wird deshalb ignoriert.

Der staatlichen Beschäftigungspolitik stehen drei grundsätzliche Möglichkeiten offen: Erhöhung der staatlichen Ausgaben, Stimulierung des privaten Konsums und der privaten Investitionen. Diese drei Posten bilden in einer geschlossenen Wirtschaft die Gesamtnachfrage, die gleich dem Volkseinkommen ist. Dieses determiniert den Beschäftigungsgrad. Zur Veränderung der drei genannten Komponenten des Einkommens stehen zwei «global» wirkende Mittel zur Verfügung: die Geldpolitik und die Fiskalpolitik. Eine andere Einteilung unterscheidet drei Paare der fiskalpolitisch-monetären Aktivität des Staates<sup>15</sup>:

Kaufen und Verkaufen  
Subventionieren und Besteuern  
Leihen und Borgen

Zugleich entspricht diese Einteilung drei Paaren von Ausgaben und Einnahmen des Staates. Entsprechend der Tatsache, daß die Zinselastizität des Konsums gering ist, fällt die Geldpolitik als kurzfristig wirksames Mittel zur direkten Beeinflussung des Konsums außer Betracht. Hingegen hat die Fiskalpolitik einen Einfluß auf alle drei Komponenten der Gesamtnachfrage.

Die Depression ist durch das Bestehen einer Deflationslücke charakterisiert. Die fehlende Gesamtnachfrage braucht aber, infolge der Wirksamkeit eines Multiplikators, nur zum Teil vom Staat ausgegeben zu werden. Und zwar zu jenem Teil, der – bei konstanten Preisen und Löhnen – multipliziert mit dem Multiplikator gleich der Deflationslücke ist, d. h. gleich der Differenz zwischen dem herrschenden und dem Vollbeschäftigungseinkommen. Im allgemeinen Fall ist die Größe des Multiplikators nicht nur gleich dem reziproken Wert der Sparneigung, sondern zudem auch abhängig von zahlreichen quantitativ schwer erfaßbaren anderen «Neigungen». Die Wirkung einer Maßnahme ist deshalb im voraus kaum genau zu ermitteln<sup>16</sup>.

a) Die *Fiskalpolitik* kann zunächst in einer Variation der Steuersätze oder in einer Veränderung des ganzen Steuersystems bestehen. Offensichtlich werden die Investitionen durch eine Veränderung der Steuern auf die Gesellschaftsgewinne beeinflusst. Eine Steuersenkung verschiebt *ceteris paribus* die Investitionsfunktion und beeinflusst dadurch Einkommen und Beschäftigung. Die «Besteuerung» kann negativ werden, indem Subventionen an private Investitionen gewährt werden. Deren Effekt ist stärker als eine bloße Reduktion der Steuern auf die Gewinne.

<sup>15</sup> Vgl. *Abba P. Lerner*, *The Economics of Employment*, Kapitel «Functional Finance».

<sup>16</sup> *Lerner* weist in diesem Zusammenhang übertriebene Skepsis mit den Worten zurück: «The recognition of the error, or of the current position from time to time, and the adjustment of action to this position, is what makes it possible for even a very slow-witted mathematician to ride a bicycle and for ordinary mortals to apply Functional Finance to prevent inflations and depressions.» *Op. cit.* p. 313.

In der modernen Theorie wird angenommen, daß eine Veränderung der Einkommensteuersätze die Konsumausgaben beeinflußt, da diese als Funktion des verfügbaren Einkommens behandelt werden. Gleiche Auswirkungen werden den das reale verfügbare Einkommen tangierenden indirekten Steuern auf den Konsum, den Subventionen und Transferzahlungen (vor allem an Arbeitslose) zugeschrieben.

In die Reihe der fiskalpolitischen Mittel gehört in diesem Zusammenhang auch die redistributive Besteuerung. Da die Konsumneigung in den niedrigeren Einkommensklassen höher ist als in den oberen Einkommensklassen, wird durch eine Redistribution «von oben nach unten» (beispielsweise durch ein progressives Steuersystem, das mit Transferausgaben an die unteren Einkommensklassen verbunden ist) die makroökonomische (durchschnittliche) Konsumneigung erhöht.

Ob das Volumen des Konsums stärker ausgedehnt werden soll als das der Investitionen, ist – in einer Volkswirtschaft – eine rein politische Frage, die durch die «time preferences» der Gesellschaft zu entscheiden ist. Die relative Stabilität der Konsumausgaben läßt als wahrscheinlich erscheinen, daß in den Konsumgüterindustrien relativ geringere Überschußkapazitäten auftreten als in der übrigen Wirtschaft<sup>17</sup>.

Eine Senkung der Steuersätze der Einkommensteuer hat außerdem eine kleinere Multiplikatorwirkung als eine dem Ausfall an Steuereinnahmen entsprechende Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen. Die Wirkung der letzteren Maßnahme ist unmittelbar und direkt. Während die Reduktion der Steuersätze oder die Gewährung von Subventionen zusätzliche Ausgaben bloß «motivieren», «verursacht» eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen als solche eine Einkommenserhöhung. Öffentliche Arbeiten sind deshalb eine der sichersten Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigungsgrades. Aus zwei Gründen sind aber Einwände anzubringen. Erstens muß ein Vorrat an Projekten vorhanden sein, die sozial nützlich und zudem nicht der Sphäre der Privatwirtschaft zugehörig sind. Die Arbeiten können beispielsweise zukünftige private Investitionen beeinträchtigen, wenn die durchzuführenden Projekte Privaten einen baldigen Gewinn versprechen. Daher ist die Zahl der in Frage kommenden Projekte begrenzt. Zweitens sind öffentliche Arbeiten als konjunkturpolitisches Mittel das Beispiel eines Extremfalls der «Inflexibilität» der Fiskalpolitik. Zeitliche Verteilung und Dimensionierung der Arbeiten sind nur begrenzt variabel.

Ferner ist die Bewertung der öffentlichen Projekte im allgemeinen schwierig, weil kein Markt für sie besteht – wenigstens nicht im Idealfall. Die Objekte werden deshalb oft zu einer politischen Streitfrage, deren Beantwortung durch Parlament oder Volk die Beschäftigungspolitik in gefährlicher Art und Weise verzögert. Das Problem der Finanzierung soll einen letzten Aspekt der öffentlichen Arbeiten beleuchten. Werden erhöhte Staatsausgaben ausschließlich durch Steuereinnahmen finanziert, so wird im Normalfall (beispielsweise, wenn die Einnahmen aus dem Ertrag der Einkommensteuer stammen) ein Teil der expansiven Wirkung der Ausgaben wieder neutralisiert. Ein Teil, denn, wie oben dargelegt wurde, ist der

<sup>17</sup> Vgl. *Hans Neisser*, Realism and Speculation in Employment Programs, in: *Planning and Paying for Full Employment*, p. 46, edited by A. P. Lerner and F. D. Graham, Philadelphia 1946.

Effekt einer Veränderung der Einkommensteuersätze schwächer als der einer Ausgabenveränderung. Ein ausgeglichenes Budget hat in der Regel immer noch einen positiven Einkommenseffekt<sup>18</sup>.

Ein Budgetdefizit kann durch Anleihen beim Publikum, bei den Banken oder durch eine Erhöhung der Menge des Zentralbankgeldes finanziert werden. Mindestens im ersten Fall absorbiert der Staat einen Teil der Geldmenge, d. h.  $M_2$  wird kleiner, was in der Regel eine Zinserhöhung mitsamt ihren üblichen Folgen auslöst.

b) Es ist also die *geldpolitische* Seite des Problems näher zu betrachten. Ist die Zinselastizität des Konsums klein, so führt eine Erhöhung der Geldmenge nicht zu erhöhten Konsumausgaben (Pigou-Effekt bzw. die sogenannte «wealth-savings relation» ignoriert). Sind entweder die Liquiditätsfunktion unendlich oder die Investitionsfunktion unelastisch in bezug auf den Zinssatz, so wird eine Erhöhung der Geldmenge auch die privaten Investitionsausgaben nicht beeinflussen. In diesen Fällen wird alles neu geschaffene Geld inaktiv gehalten. Unter den beiden (letzten) Voraussetzungen ist nur die Fiskalpolitik wirksam. Sie wird ferner in ihrer Wirksamkeit nicht durch monetäre Effekte beeinträchtigt.

Allerdings kann auch ein anderer Grenzfall betrachtet werden, nämlich eine absolut zinsunelastische Liquiditätsfunktion. Alles zusätzliche Geld wird dann zu Einkommen, und die Geldpolitik ist einzig wirksam. Dieser Fall entspricht der einfachen Quantitätstheorie.

Die Situation, in der die Geldpolitik unwirksam ist, dürfte für ein hochindustrialisiertes Land nach einer ausgesprochenen Investitionskonjunktur typisch sein. Die Erwartungen können dann (wenn auch kein technologischer Impuls wirksam ist) so pessimistisch sein, daß eine Senkung des Zinssatzes (wenn sie zustande kommt) ohne Folgen bleibt<sup>19</sup>.

Normalerweise werden jedoch die Investitionsfunktion und die Liquiditätsfunktion nicht die extremen Elastizitäten von null bzw. unendlich aufweisen. Dann besteht sowohl die Möglichkeit, die Investitionen durch eine Erhöhung der Geldmenge anzuregen, als auch die Gefahr für die Fiskalpolitik, daß eine nicht durch zusätzliches Geld (inkl. Sichtdepositen) finanzierte Ausgabenerhöhung restriktive Wirkungen hat, welche die fiskalpolitischen Erfolge teilweise zunichte machen. Im Normalfall sollten daher Geld- und Fiskalpolitik koordiniert werden. Steigen beispielsweise infolge einer Senkung der Einkommensteuersätze die Konsumausgaben, so ergibt sich bei einer konstanten Geldmenge unter den letztgenannten Voraussetzungen eine Tendenz zur Kontraktion der Investitionen.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind somit in einem interdependenten System zu betrachten.

## II. Probleme der praktischen Anwendung

Zunächst sollen die großen Schwierigkeiten kurz geschildert werden, die in der quantitativen Bestimmung multiplikativer (sekundärer) Wirkungen angetroffen werden. Eine genaue Berechnung des Effekts scheint vorderhand unmöglich.

<sup>18</sup> Vgl. T. Haavelmo, Multiplier Effects of a Balanced Budget, *Econometrica* 1945, Nr. 4.

<sup>19</sup> Allgemeine Theorie, p. 268.

## 1. Grenzen der Multiplikatoranalyse

Es werden «Multiplikand» und «Multiplikator» unterschieden. Der Multiplikand stellt die initiale Erhöhung der Ausgaben dar (vgl. den theoretischen Teil; der Multiplikand ist entweder  $d\bar{I}$ , oder  $d\bar{K}$  oder  $d\bar{G}$ ). Der Multiplikator wird durch das Verhältnis von initialer und schlußendlicher Einkommenserhöhung bestimmt

$$\left( \text{d.h. entweder } \frac{dY}{d\bar{I}} \text{ oder } \frac{dY}{d\bar{K}} \text{ oder } \frac{dY}{d\bar{G}} \right).$$

Bei der Bestimmung des Nettowertes des Multiplikanden sind zahlreiche Subtraktionen vom Bruttobetrag der initialen zusätzlichen Ausgaben vorzunehmen (die Bruttoausgaben wären im Fall des Basler Programms identisch mit den – bis 1939 – «total ausgelösten Ausgaben»). Denn nicht der ganze Bruttobetrag wird zunächst zu internem Einkommen. Die wichtigsten dieser Abzüge sind im Fall zusätzlicher Investitionsausgaben (privater oder staatlicher):

a) der Anteil der zusätzlichen Ausgaben, der auf den Erwerb von bereits in früheren Perioden produzierten oder vorhandenen Aktiva entfällt, wie z. B. den Kosten des Baulandes, und der nicht in der Einkommens- sondern nur in der Vermögensrechnung der Wirtschaft erscheint;

b) der Anteil der zusätzlichen Ausgaben, der auf Importe entfällt (im Fall der Basler Beschäftigungspolitik Rohstoffe und Materialien);

c) die Reduktion der Transferausgaben (beispielsweise an Arbeitslose) infolge der durch die zusätzlichen Ausgaben ausgelösten Erhöhung des Einkommens.

Es kann nun der Multiplikator betrachtet werden. Dieser ist in einer geschlossenen Wirtschaft, wenn monetäre Effekte vernachlässigt werden können<sup>20</sup>, gleich dem reziproken Wert der Grenzneigung zum Sparen, in einer offenen Wirtschaft gleich dem reziproken Wert der Summe der Grenzneigungen zum Sparen und zum Importieren von Konsumgütern. Das bedeutet zunächst, daß eine Grenzneigung der Wirtschaft zum Konsum eruiert werden muß – die Grenzneigung zum Konsum von intern produzierten Gütern. Aber verändert sich, wie dies in Wirklichkeit der Fall sein wird, nicht nur das Einkommen, so stellt sich die Frage: In welcher funktionalen Beziehung stehen die Konsumausgaben zur Einkommensverteilung, zu Änderungen des Preisniveaus, des realen Reichtums der Wirtschaft? Eine dynamische Analyse erfordert außerdem eine Antwort auf die Frage, welches Einkommen die unabhängige Variable der Konsumfunktion ist, ob dasjenige einer vergangenen, der laufenden oder einer künftigen Periode, oder ob die Veränderungsrate des Einkommens ebenfalls eine Determinante des Konsums ist. Die dynamische Untersuchung kann als Periodenanalyse (period analysis) vorgenommen werden, in welcher der zeitliche Ablauf des Multiplikatorprozesses in Perioden aufgespalten wird. Eine Periode umfaßt dann den Zeitraum zwischen einer Erhöhung der Konsumausgaben und der vorangehenden Erhöhung des Einkommens einerseits (die Reak-

<sup>20</sup> Das heißt bei einem Multiplikator «mit konstantem Zinssatz» (beispielsweise infolge einer koordinierten Veränderung der Geldmenge), im Gegensatz zum «Multiplikator mit konstanter Geldmenge». Vgl. *A. W. Phillips, Mechanical Models in Economic Dynamics, Economica*, August 1950, p. 283, ferner: *Allgemeine Theorie*, p. 102.

tionszeit der Konsumenten, sogenannter Robertson-lag), plus den Zeitraum zwischen einer Erhöhung der Konsumausgaben und einer Erhöhung des Einkommens andererseits (Planänderungsperiode der Unternehmer und Einkommens-Auszahlungsperiode, sogenannter Lundberg-lag)<sup>21</sup>.

Die komparativ-statische Analyse umgeht das Problem, in welchem Zeitraum der Prozeß abläuft (auch im folgenden wird komparativ-statisch vorgegangen werden). Die Ansichten über die Länge der Multiplikatorperiode sind sehr geteilt. So sagt Ohlin<sup>22</sup>: «There may be months between number two and number three, and there may be half a year between parts of number three and number four. It may be that long before all the reactions have appeared, the whole situation has changed...» Lerner rechnet mit der Möglichkeit, daß der ganze Prozeß *keine Zeit* beanspruche, was bei Erwartungen, die den tatsächlichen Größen entsprechen, der Fall ist<sup>23</sup>. Fritz Machlup<sup>24</sup> identifiziert die relevante Periode mit dem reziproken

Wert der Umlaufgeschwindigkeit der aktiven Geldmenge  $\left(\frac{Y}{M_1}\right)$  und erhält eine ungefähre Länge der Periode von drei Monaten.

## 2. Probleme der Produktionsstruktur

Es wurde auf die Tatsache hingewiesen, daß die Investitionsgüterindustrien im allgemeinen stärkeren Fluktuationen ausgesetzt sind als die Konsumgüterindustrien. Die Unterscheidung von Konsum und Investition stellt eine erste grobe Aufteilung der aggregativen Größe «Einkommen» dar. Aber schon daraus lassen sich gewisse Schlüsse ziehen. Offenbar entsprechen den Schwankungen der effektiven Nachfrage einer Volkswirtschaft quantitativ unterschiedliche Veränderungen der Nachfrage in einzelnen Sektoren, was beispielsweise durch die Feststellung ausgedrückt wird, die Einkommenselastizität der Nachfrage nach einzelnen Gütern sei unterschiedlich. Daraus folgt, daß eine globale Erhöhung der Nachfrage in den verschiedenen Sektoren eine ungleiche Zunahme der Beschäftigung verursachen wird. So sagt auch Joan Robinson<sup>25</sup>: «... any given increase in effective demand is likely to reduce unemployment amongst some group of workers much more than amongst others.»

Es fragt sich demnach, ob eine Zunahme der Nachfrage den Beschäftigungsgrad in denjenigen Sektoren (Regionen) der Wirtschaft erhöht, in welchen Arbeitslosigkeit herrscht. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist durch einen *allgemeinen* Mangel an Gesamtnachfrage definiert<sup>26</sup>. Nach dieser Definition ist die allgemeine Feststellung

<sup>21</sup> Vgl. Lloyd A. Metzler, Three Lags in the Circular Flow of Income, in: Essays in Honor of Alvin H. Hansen, p. 11, New York 1948, und R. M. Goodwin, The Multiplier, in: The New Economics, p. 482. (Der «Lundberg-lag» ist weit bedeutsamer als der «Robertson-lag»).

<sup>22</sup> The Problem of Employment Stabilization, p. 149 («number three» und «number four» bedeuten Perioden).

<sup>23</sup> The Economics of Employment, p. 256. Diese Annahme – «perfect foresight» – wurde zum Teil von Keynes in der Allgemeinen Theorie gemacht und zur Rechtfertigung der komparativ-statischen Methode verwendet. Eine überzeugende Kritik gibt Goodwin (vgl. Anmerkung 21), p. 486.

<sup>24</sup> Period Analysis and Multiplier Theory, Readings in Business Cycle Theory, p. 214.

<sup>25</sup> Essays in the Theory of Employment, p. 42, London 1937. Vgl. auch Allgemeine Theorie, p. 242.

<sup>26</sup> Vgl. Bertil Ohlin, op. cit. p. 24.

gültig, daß eine Erhöhung der globalen Nachfrage die Beschäftigung erhöht. Wenn dagegen nur in einem Sektor der Wirtschaft oder in einer Industrie Arbeitslosigkeit herrscht, so kann es geschehen, daß infolge einer generellen Erhöhung der effektiven Nachfrage in einigen Sektoren inflationäre Erscheinungen auftreten, ohne daß die Arbeitslosigkeit im depressiven Sektor beseitigt wird. Dieser Zustand stellt ein Beispiel von friktioneller oder struktureller Arbeitslosigkeit dar. Ihr kann mit der beschriebenen Beschäftigungspolitik nur unter Berücksichtigung zusätzlicher Voraussetzungen begegnet werden. Bei hoher Mobilität der Arbeit verschwindet langfristig derartige Arbeitslosigkeit, vor allem, wenn die Lohn- und Preisstruktur die Nachfrageverhältnisse deutlich widerspiegelt, das heißt, wenn keine «Friktionen» vorhanden sind. Diese Bedingungen sind jedoch nicht immer erfüllt<sup>27</sup>. So kann beispielsweise ein Modell mit absoluter Immobilität des Produktionsfaktor Arbeit betrachtet werden, in welchem zwei Millionen Arbeitslose in der Konsumgüterindustrie und eine Million Arbeitslose in der Investitionsgüterindustrie auftreten. Der Beschäftigungsmultiplikator sei zwei. Ein Programm, welches die Million Arbeitslosen der Investitionsgüterindustrie beschäftigt, wird nur der Hälfte der Arbeitslosen in der Konsumgüterindustrie Arbeit verschaffen, denn bereits an diesem Punkt herrscht im Kapitalgütersektor Vollbeschäftigung, und weitere Investitionen hätten bloß Lohn- und Preiserhöhungen zur Folge. (Zusätzlich müßte in diesem Fall der Konsum stimuliert werden, was aber bereits ein Abweichen von der einfachen Forderung nach einer Erhöhung der globalen Nachfrage impliziert.) Die Situation charakterisiert einen Fall, in dem ein Sektor zum Engpaß der Produktion wird. Solche Situationen sind um so häufiger und gefährlicher, je stärker die «Friktionen» sind, und je höher der Beschäftigungsgrad der Wirtschaft ist. Die Bedingung einer allgemein ungenügenden Gesamtnachfrage stellt einen Grenzfall dar; ein Grenzfall, der aber in den dreißiger Jahren in zahlreichen Ländern zu beobachten war.

Die Bedeutung struktureller Probleme ist ebenfalls groß, wenn es wichtig ist, in welchen geographischen Sektoren (Regionen) die Arbeitslosigkeit zu reduzieren ist. Treiben verschiedene regionale Körperschaften Beschäftigungspolitik – das heißt, es wird ein föderalistisches System betrachtet –, so sind Probleme der geschilderten Art selbst beim Auftreten eines allgemeinen Mangels an Gesamtnachfrage wichtig. Die Analogie zu einem Modell mit geringer oder gar keiner Mobilität der Arbeit ist augenfällig. Auch im Sonderfall der regional zu bekämpfenden Arbeitslosigkeit gilt, daß nicht irgendeine Erhöhung der Nachfrage die richtige Politik darstellt. Die Frage des «Ansatzes» der Beschäftigungspolitik stellt sich, was allgemein der Fall sein dürfte, wenn man von den großen Aggregaten der Theorie zu einem Problem der Beschäftigungspolitik übergeht. Unter regionalen Voraussetzungen mag es sogar notwendig werden, die Arbeit zu den Arbeitern zu bringen, was eine Behörde, die gleichzeitig Beschäftigungsgrad und Produktivität der Wirtschaft erhöhen will, vor schwierige psychologische Aufgaben stellt<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Vgl. *Joan Robinson*, op. cit. p. 46.

<sup>28</sup> So wurde beispielsweise im Rahmen der Basler Beschäftigungspolitik Ende 1936 beschlossen, Aushubarbeiten nicht mittels Baggern, sondern durch die Arbeiter selber durchführen zu lassen; eine Maßnahme, die beschäftigungspolitisch gerechtfertigt war, dagegen nicht dem Erfordernis der optimalen Verwendung der Produktionsfaktoren genügte.

## *Die Basler Maßnahmen im Lichte der Theorie*

### I. Theoretische Erkenntnisse und wirtschaftspolitische Konsequenzen

Die erste Frage, die hier zu beantworten ist, lautet: In welcher Beziehung stimmte das Programm von 1936 mit den beschäftigungspolitischen Maßnahmen überein, die sich aus der modernen Theorie bei gegebener wirtschaftspolitischer Zwecksetzung und gegebener konjunktureller Situation deduzieren lassen? Wenn gemeinsame Züge vorhanden sind, so muß die wichtigste Erkenntnis der modernen Theorie auch Ausgangspunkt der Überlegungen sein, die dem Programm zugrunde lagen.

Tatsächlich beruhten die in Basel ausgearbeiteten Pläne auf der Einsicht, daß es wirtschaftspolitisch verfehlt wäre, auf die «automatische Tendenz zur Vollbeschäftigung» zu vertrauen, wenn ein erhöhter Beschäftigungsgrad Ziel der Politik sein sollte: «Nur die Zeit des Hochkapitalismus hat auf Arbeitsbeschaffung als Mittel staatlicher Krisenpolitik völlig verzichten können, da die Wirtschaft damals aus sich heraus die Elemente zur Krisenüberwindung entwickelte<sup>1</sup>» schrieb Salin, und im Anschluß verwies er auf die historische Tatsache, daß das Wachstum der hochkapitalistischen Volkswirtschaft sehr rapid war, womit jeweils automatisch nach jeder Stockung ein regelmäßiger Anstieg der effektiven Nachfrage auf ein Vollbeschäftigungsniveau verbunden war<sup>2</sup>. Der Kern der Theorie, auf die sich das Basler Programm stützte, war somit ein sehr ähnlicher wie im Fall der Entwicklungstheorie von Alvin Hansen<sup>3</sup>: In beiden Fällen basiert die Analyse der dreißiger Jahre auf der Erkenntnis, daß infolge der historischen Konstellation der Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums die Bedingungen für eine rapide Expansion in der Großen Depression nicht erfüllt waren. Daraus konnte abgeleitet werden, daß mit einer ungenügenden Investitionsrate zu rechnen sei. Die Bestimmungsfaktoren der Investition wurden also nicht rein endogen betrachtet, wie dies in einem «klassischen» Modell (Pigou) entweder implicite oder ausdrücklich getan worden ist. Damit aber war der Glaube an den Automatismus aufgegeben und der Weg frei zu einer Bejahung der aktiven Beschäftigungspolitik des Staates. War die Einsicht vorhanden, daß die Wirtschaft nurmehr schwache Impulse erhalte, so konnte festgestellt werden, es sei «völlig abwegig, wollte man die Hände in den Schoß legen

<sup>1</sup> Vgl. Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 33.

<sup>2</sup> Vgl. *Ingvar Svennilson*, Growth and Stagnation in the European Economy, United Nations Economic Commission for Europe, Genf 1954, p. 5: «Expressed in simplified form, output increases with: the increase in the supply of manpower; the increase in capital stock; changes in the production function, representing an increase in efficiency. All these types of changes were present in the pre-1914 economy. The supply of manpower was increasing rapidly; and production was increasing with the growth of efficiency. Employment, too, was in general maintained at a relatively high level.»

<sup>3</sup> Vgl. vor allem Fiscal Policy and Business Cycles, 1. Kapitel.

und abwarten, ob sich nach einem Zusammenbruch der Wirtschaft etwa die alten Kräfte der Selbstheilung wieder regen<sup>4</sup>.»

In dieser Absage an die «do-nothing policy» liegt die grundsätzliche Übereinstimmung des Basler Programms von 1936 mit einer Beschäftigungspolitik, die sich aus der modernen makroökonomischen Theorie deduzieren läßt.

Erkenntnisse dieser Art wurden zwar in den dreißiger Jahren, wie gezeigt, in mehr oder weniger klarer Form schon von dem einen oder andern Theoretiker vertreten – am klarsten von Keynes –, aber die wirtschaftspolitischen Konsequenzen wurden nicht gezogen, denn: «Die Depression der dreißiger Jahre war darum so schwer zu überwinden, weil aus einem mißverstandenen Liberalismus heraus auf die Selbstheilung gewartet und hilfreiche Eingriffe in allen Ländern verspätet vorgenommen wurden<sup>5</sup>.» – Selbst über den New Deal fällt ein amerikanischer Autor das Urteil: «Es kann keine Frage sein, daß die Administration bis 1935 absolut das Budget ins Gleichgewicht bringen wollte, daß sie ihre deflationäre Finanzpolitik als einen Beitrag zur Belebung der Wirtschaft auffaßte, daß sie die Reflation eher durch preispolitische als fiskalpolitische Maßnahmen zu erreichen hoffte und sich eher in letzter als in erster Linie auf das Mittel der öffentlichen Arbeiten verließ<sup>6</sup>.»

Und zur schweizerischen Situation stellt Böhler fest: «Bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges beschränkte sich in der Schweiz die Konjunkturpolitik zur Hauptsache auf die Milderung der Krisenfolgen und auf einige Ansätze der Krisenbekämpfung. Dagegen fehlten für eine umfassende Politik der Stabilisierung die theoretischen, politischen und staatsrechtlichen Voraussetzungen<sup>7</sup>.» Die schweizerische Politik ging von der Annahme aus, der Beschäftigungsgrad sei eine Funktion des Exportvolumens. Die Möglichkeit, durch eine Erhöhung der internen Nachfrage eine stabilisierende Wirkung zu erzielen, wurde offiziell verneint: «Alle Förderung der Binnenwirtschaft bei ausfallenden Außenwirtschaftserträgen ist im besten Falle vorgetane Arbeit, vorgegebenes Brot<sup>8</sup>.» Daraus folgte, solange die Schweiz zudem den Goldgehalt ihrer Währung stabil zu halten bestrebt war, die Befürwortung einer Lohn- und Preis-Deflationspolitik. Für ein kleines, vom Außenhandel abhängiges Land stellte dies die traditionelle Form der Antidepressionspolitik dar<sup>9</sup>. Zur gleichen Zeit, da der Bundesrat eine Deflationspolitik durchführte, wurden – aus sozialpolitischen Gründen – für zahlreiche Wirtschaftszweige «Stützungsmaßnahmen getroffen, um zu verhindern, daß finanzielle Schwierigkeiten eine Verschärfung der Arbeitslosigkeit zur Folge hätten... Die Stützungs politik

<sup>4</sup> *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 34.

<sup>5</sup> *Salin*, Die Stellung des baselstädtischen Gewerbes im Rahmen der Gesamtwirtschaft, Festgabe Bohny, p. 11.

<sup>6</sup> *Arthur Smithies*, *The American Economy in the Thirties*, a.a.O. p. 49.

<sup>7</sup> Vgl. Artikel «Konjunktur- und Krisenpolitik» in: *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern 1955 II, p. 32.

<sup>8</sup> Ergänzungsbotschaft des Bundesrates vom 7. April 1936 betreffend wirtschaftliche Notmaßnahmen, p. 15/16.

<sup>9</sup> Vgl. *Allgemeine Theorie*, p. 222: «Daß überlieferungsgemäß der Glaube an die Wirksamkeit einer Kürzung der Geldlöhne als ein Mittel, die Beschäftigung zu vermehren, in Großbritannien größer ist als in den Vereinigten Staaten, ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, daß die Vereinigten Staaten im Vergleich zu Großbritannien ein geschlossenes System darstellen.»

geriet jedoch in wachsenden Gegensatz zu der Notwendigkeit einer Senkung des Preis- und Lohnniveaus infolge der ausländischen Abwertungen<sup>10</sup>.» Die Anpassung des schweizerischen Preisniveaus wurde nur zu einem kleinen Teil erreicht, so daß der Bundesrat schließlich die Währung abwerten mußte.

Die Fiskalpolitik der dreißiger Jahre verstärkte den Effekt der Lohn- und Preisdeflation. Noch 1931 erzielte der Bund einen Einnahmenüberschuß. «Durch das krampfhaftes Festhalten an der orthodoxen finanzpolitischen Konzeption versuchte man, allfällige Rechnungsdefizite, die durch ihre einkommensbildende Wirkung einen günstigen Konjunkteinfluß ergeben hätten, möglichst zu vermeiden. Die aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen sich zwangsläufig ergebenden Mehrausgaben wurden zum größten Teil durch Mehreinnahmen und Einsparungen in anderen Bereichen des Staatshaushaltes kompensiert. Auf der Einnahmenseite ist eine Verschärfung des Steuerdruckes auf die Wirtschaft festzustellen<sup>11</sup>.» Noch im Jahre 1936 betrugen die Arbeitsbeschaffungsausgaben des Bundes nur 9,5 Millionen Franken<sup>12</sup>; diese Ziffer wurde außerdem vorher nie erreicht – das heißt 1936 gab der Bund im Rahmen der direkten Beschäftigungspolitik eine Summe aus, die sich bloß auf 1,3 Promille des schweizerischen persönlichen Einkommens bezifferte.

Das Programm des Kantons Basel-Stadt stand somit sowohl in bezug auf die grundlegende theoretische Erkenntnis als auch im Hinblick auf die Methode der Beschäftigungspolitik in ausgeprägtem Gegensatz zur vorherrschenden damaligen orthodoxen Einstellung mindestens der schweizerischen wirtschaftspolitischen Behörden. Das Programm war Ausdruck einer neuen theoretischen Interpretation der Depression, die sich dadurch von der offiziellen Einstellung unterschied, als nicht mehr auf den Preismechanismus allein vertraut wurde.

Die von den Initianten vorgesehenen «Injektionen» wurden dabei nicht als Linderungsmaßnahmen betrachtet, die man faute de mieux durchzuführen hatte. Vielmehr ist die Konzeption einer «Deflationslücke» – einer ungenügenden Gesamtnachfrage – und damit die Möglichkeit permanenter Unterbeschäftigung deutlich gesehen worden, wenn zur «klassischen» Behauptung, daß staatliche und private Nachfrage stets in einem Konkurrenzverhältnis stehen müßten, bemerkt wird: «Diese Argumentation war in der Vorkriegszeit richtig (vor 1914), weil damals mit Recht erwartet wurde, daß alle verfügbaren Mittel des Kapitalmarktes, sobald sich eine rentable Anlagemöglichkeit zeigte, von privaten Unternehmern in zweckmäßiger Weise eingesetzt wurden. Dieser Erwartung ist durch die Schwere der jetzigen Krise in allen Ländern der Boden entzogen. Der private Unternehmer hat nicht nur zumeist selbst schwere Verluste erlitten, sondern ist sich der allgemeinen, wirtschaftlichen und politischen Unsicherheit bewußt geworden<sup>13</sup>.» Die Möglichkeit – und damals das Bestehen – einer Differenz zwischen dem Angebot von und der Nachfrage nach Ersparnissen, d. h. eines Versagens des klassischen Zinsmechanismus, wurde hier erkannt. Die Abkehr von der schweizerischen Deflationspolitik

<sup>10</sup> Böhler, a.a.O. p. 32.

<sup>11</sup> Kneschaurek, op. cit. p. 144.

<sup>12</sup> Vgl. Schwarb, op. cit. p. 98.

<sup>13</sup> Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 45.

ergab sich dann als logische Konsequenz: «Wenn Löhne gesenkt werden, so besteht keinerlei Gewähr mehr dafür, daß zusätzliche Arbeiter eingestellt werden<sup>14</sup>.»

\*

1. Zu dieser Übereinstimmung mit der modernen Theorie im Grundsätzlichen kommt eine Übereinstimmung im wichtigsten Punkt des Programms, dem Beschluß, die staatlichen Ausgaben zu erhöhen. Zugunsten einer Erhöhung der staatlichen *Investitionen* lassen sich die Argumente vorbringen, die auch Keynes veranlaßten, diese Form des Budgetdefizits als Mittel gegen die Depression zu empfehlen<sup>15</sup>. Was den Zeitpunkt der zusätzlichen Investitionen anbetrifft, so stellen diese Ausgaben das Mittel zur Bekämpfung einer Depression par excellence dar: «Variations in public works expenditures are much better designed to curb deep depression than to head off incipient inflation<sup>16</sup>.» Allerdings machte sich auch in Basel der besondere Nachteil dieser Art von Antidepressionspolitik bemerkbar. Die durch die zusätzlichen Ausgaben ausgelöste Bausumme betrug 1937, im ersten Jahr des Programms, rund 7 Millionen Franken, im zweiten Jahr ungefähr 12 Millionen Franken. Der Anstieg der Investitionen ist die Folge administrativer und technischer Verzögerungen, denen öffentliche Ausgaben im allgemeinen unterliegen. Wenn dieser «lag» ausgeschaltet werden soll, so muß ein Vorrat an ausgearbeiteten Projekten angelegt werden, mit deren Realisierung sofort begonnen werden kann<sup>17</sup>.

2. Die im Rahmen des Programms beschlossene und durchgeführte *Gewährung von Krediten* stellt eine Methode der Beeinflussung des privaten Investitionsvolumens dar, die zu den von der modernen Theorie der Beschäftigungspolitik empfohlenen Standardmaßnahmen gehört. Wenn auch in Basel die Darlehen nicht ausdrücklich zu niedrigeren Zinssätzen als dem Marktzinsfuß zur Verfügung gestellt wurden, so steigerten doch die Kredite an sich das gesamte Angebot, was denselben Effekt ausübt wie eine Senkung des Marktzinssatzes. Die Förderung der «Availability» von Krediten und die Zinssenkung sind in ihrer Wirkung identisch<sup>18</sup>. Wegleitend für die Empfehlung dieser Maßnahme durch Salin war die Überlegung, daß die Gewährung von Krediten (bei genügender Nachfrage) eine viel stärkere Erhöhung der Gesamtausgaben erlaubte als die einmalige (à fonds perdu) Injektion der aus einer Anleihe zur Verfügung stehenden Mittel. Vor allem garantierte die Stimulierung der Investitionen durch Kredite die Kontinuität der Beschäftigungspolitik, indem zurückfließende Mittel neu eingesetzt werden konnten. Aus diesem finanzpolitischen Grund wurde der Ertrag der Anleihe teilweise als «Fonds de roulement» (revolving credit) eingesetzt.

3. Die *Subventionierung* von privaten Investitionen, wie sie im Rahmen des Programms durchgeführt wurde, gehört ebenfalls zum Instrumentarium der Theorie

<sup>14</sup> Salin, a. a. O. p. 49.

<sup>15</sup> Allgemeine Theorie, p. 275.

<sup>16</sup> Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, Variation in Public Expenditure, in: Income Stabilization for a Developing Democracy, p. 369, edited by Max F. Millikan, New Haven 1953.

<sup>17</sup> Vgl. Salin, Die Stellung des baselstädtischen Gewerbes im Rahmen der Gesamtwirtschaft, Festgabe Bohny, p. 37 f.

<sup>18</sup> Vgl. Ralph S. Brown jr., Techniques for Influencing Private Investment, in: Income Stabilization for a Developing Democracy, p. 409.

der Depressionsbekämpfung. Diese Methode der Stimulierung unterscheidet sich von einer Politik des billigen Geldes nur graduell. Die Subvention, die an eine Investitionsausgabe geleistet wird, kann als «Kredit», der zu einem negativen Zinssatz gewährt wird, betrachtet werden: «Negative expectations, if they are thought to be widespread, suggest a negative rate of interest – in blunt terms, a direct subsidy to the entrepreneur<sup>19</sup>.»

4. Die Tatsache, daß 1936 eine Anleihe aufgelegt wurde, welche die Mittel zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben lieferte, besagt, daß zunächst keine Finanzierung der Beschäftigungspolitik aus laufenden Einnahmen vorgesehen war. Andernfalls hätten die Initianten nicht den Erfolg der Anleihe zu einer Voraussetzung des Programms überhaupt erhoben. Die Beschäftigungspolitik sollte zunächst einmal darin bestehen, daß mehr Mittel ausgegeben als eingenommen wurden – d. h. Salin sprach sich für die Zeit der Depression zugunsten eines «*Deficit spending*» aus. Das *Deficit spending* aber ist in einer Periode tiefer Depression die wichtigste Forderung, die sich aus der modernen Theorie ableiten läßt. Die Ausgabenfinanzierung durch die Erhöhung der Staatsschuld ist in der Regel kaum (und nicht einmal unter der Voraussetzung einer konstanten Geldmenge) mit einer erheblichen deflationären Wirkung verbunden: «The expenditure is more inflationary as a rule than the borrowing is deflationary, so that the net effect of the borrowing-plus-spending is inflationary<sup>20</sup>.»

Die zusätzlichen Ausgaben im Rahmen des Programms erschienen nicht in der ordentlichen Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt. Diese hätten trotz *Deficit spending* im Gleichgewicht sein können. Das Programm war praktisch mit der Institution eines «konjunkturpolitischen Budgets» verbunden, was den großen Vorteil hatte, daß man zum vorneherein auf die Anwendung der orthodoxen Budgetgrundsätze (jährlicher Ausgleich, Minimalisierung der Höhe) verzichtete.

5. Die Finanzierung staatlicher Ausgaben durch die Begebung einer Staatsanleihe übt nur dann einen deflationären Effekt auf den Kapitalmarkt aus, wenn sich die gesamte Geldmenge nicht im Augenblick der Anleihensemission erhöht, d. h. wenn bei gegebener Liquiditätsfunktion die Geldmenge konstant bleibt. Die Verschiebungen der Liquiditätsfunktion lassen sich üblicherweise nicht zum voraus abschätzen. Wohl aber ist zum vorneherein klar, daß eine Anleihensbegebung auf dem offenen Markt, ein Verkauf der staatlichen Schuldentitel an den Nichtbankensektor, die den Haushalten zur Befriedigung ihrer Liquiditätsvorliebe zur Verfügung stehende Geldmenge ( $M_2$ ) vermindert, also einen leicht deflationären Effekt hat, da die Geldmenge ( $M$ ) unter diesen Umständen bei erhöhter Geldnachfrage konstant bleibt. Der Verkauf der Titel an Banken zu deren eigener Anlage kann unter Umständen eine ganz andere Wirkung haben. Es ist anzunehmen, daß sich besonders bei Großbanken in einer Periode ungenügender Kapitalnachfrage Überschussreserven ansammeln. Diese sind die Grundlage einer Expansion der Geldmenge. Die aus Sichtdepositen und Notenbankgeld (sowie Münzen) bestehende Geldmenge wird vergrößert, wenn die Banken ihre Überschussreserven zur Monetisie-

<sup>19</sup> Ralph S. Brown, a. a. O. p. 421.

<sup>20</sup> A. P. Lerner, The Burden of the National Debt, in: Income, Employment and Public Policy, p. 268.

rung von Nichtzahlungsmitteln darstellenden Aktiva wie beispielsweise Obligationen verwenden<sup>21</sup>. Falls die beiden Großbanken (Kreditanstalt und Volksbank), welche die Arbeitsrappanleihe im Oktober 1936 zur Hauptsache zu eigener Anlage übernahmen, diese Transaktion, wie anzunehmen ist, beim Vorhandensein von Überschußreserven durchführten, so dürfte damit sogar die Grundlage zu einer multiplen Giralgeldschöpfung gelegt worden sein. Auch der Zinseffekt der Anleiheemission wäre dann jedenfalls nicht deflationär gewesen.

6. Unter den Determinanten der Investition, die oben betrachtet wurden, nahmen der Zinssatz und die erwarteten Gewinne die zentralen Rollen ein. Diese Größen bestimmen jedoch nur die Nettoinvestition. War deshalb die in Basel durchgeführte *Subventionierung von Ersatzinvestitionen* ungerechtfertigt? Meistens wird, wie erwähnt, angenommen, daß Re-Investitionen aus reiner Routine in einigermaßen konstanter Proportion zum Kapitalstock vorgenommen würden; eine Annahme, die durch eine oberflächliche Betrachtung der industriellen Abschreibungsmethoden gerechtfertigt würde. Aber «die Aufrechterhaltung des Kapitalstocks ist in schlechten Zeiten alles andere als eine Routineangelegenheit<sup>22</sup>.» Zusätzliche Ersatzinvestitionen im Betrag von 1000 Franken stellen deshalb unter depressiven Voraussetzungen eine ebenso große Erhöhung des Einkommens dar wie zusätzliche Nettoinvestitionen von 1000 Franken. (Allerdings wurde bereits festgestellt, daß eine derartige Subventionierung nur während kurzer Perioden zusätzliche Ausgaben auslöst. Vgl. p. 85.)

7. Die Basler Beschäftigungspolitik war mit einer *Lohnstabilisierung* verbunden. Nach dem gegenwärtigen Stand der Lohntheorie ist der Effekt einer Senkung der Nominallöhne nahezu indeterminiert. Die Unbestimmtheit der Wirkung einer Nominallohnänderung auf den Beschäftigungsgrad, welche sich aus der modernen Theorie ergibt, widerspricht dem klassischen Modell, in dem eine Lohnsenkung zu einer Zunahme der Beschäftigung führt und umgekehrt. Diese Theorie diene auch zur Rechtfertigung der schweizerischen Deflationspolitik der dreißiger Jahre. Basiert die Wirtschaftspolitik auf einem solchen Modell, so kann eine Lohnstabilisierung während der Depression nur auf Kosten der Beschäftigung durchgeführt werden. Das Basler Programm entsprach auch in dieser Hinsicht anderen, modernen Vorstellungen. Eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades und eine gleichzeitige Lohnstabilisierung wurden nicht als unmöglich, sondern als durchaus vereinbar betrachtet.

8. Der Arbeitsrappan war ein *staatliches* Arbeitsbeschaffungsprogramm. Indessen wurde von den Initianten die Bedeutung der Privatwirtschaft nicht ignoriert. Sie empfahlen die geplante Beschäftigungspolitik der Öffentlichkeit als einen Akt der Solidarität aller Einwohner und der Beschäftigten und Arbeitslosen im besonderen. Eine positive Einstellung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist eine notwendige Bedingung für den Erfolg eines jeden beschäftigungspolitischen Programms. Richtige Maßnahmen, deren Richtigkeit nicht allgemein anerkannt wird, können wirkungslos bleiben: «Bei der oft vorherrschenden verworrenen Psychologie mag das Regierungsprogramm durch seine Wirkung auf das ‚Vertrauen‘ die Vorliebe für

---

<sup>21</sup> Vgl. *Erich Schneider*, Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil, p. 16.

<sup>22</sup> *Ralph S. Brown jr.*, a.a.O. p. 423.

Liquidität vermehren oder die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals vermindern, was wiederum andere Investitionen verzögern mag, wenn nichts getan wird, um diese Neigung auszugleichen<sup>23</sup>.» Tinbergen<sup>24</sup> und Schumpeter sind sich darin einig, daß mangelndes Vertrauen die Hauptursache des Versagens des New Deal war. Letzterer schreibt: «Die unterdurchschnittliche Erholung bis 1935, der unterdurchschnittliche Aufschwung bis 1937 und der Abschwung nachher können leicht aus den Schwierigkeiten erklärt werden, die mit der Anpassung an eine neue Fiskalpolitik, an eine neue Arbeitsgesetzgebung und an eine allgemeine Änderung in der Haltung der Regierung gegenüber den Privatunternehmungen verbunden waren... Ich für meinen Teil sehe nicht, wie sonst die Tatsache zu erklären wäre, daß dieses Land, das die besten Aussichten hatte, sich rasch zu erholen, gerade dasjenige war, das die unbefriedigendste Erholung erlebte. Der einzige einigermaßen ähnliche Fall, der Frankreichs, unterstützt diese Deutung<sup>25</sup>.» Schumpeters Bemerkung über Frankreich bezieht sich zweifellos auf das Blum-Experiment von 1936. Die Blumsche Politik der öffentlichen Arbeiten blieb ohne die erwartete Wirkung. Die zusätzlichen Staatsausgaben vergrößerten das Budgetdefizit; «und das wachsende Defizit sowie die andauernde Unsicherheit um den äußeren Wert des französischen Frankens verursachten eine Zunahme des Kapitalexportes. Es scheint, daß die erhöhten Ausgaben und der Anstieg des Kapitalexportes einander ungefähr neutralisierten<sup>26</sup>.»

Das Programm des Kantons Basel-Stadt konnte aus diesen Gründen nicht gegen den Willen der Bevölkerung durchgeführt werden, denn für die Beschäftigungspolitik galt, daß ihr Erfolg davon abhängig war, ob die private Initiative wieder geweckt werden konnte. Bewußtes «solidares Handeln» aller Einwohner war deshalb vonnöten<sup>27</sup>. Die Forderung kann dreifach begründet werden:

- a) Hätte die Deflationslücke in der Basler Bauindustrie allein durch staatliche Ausgaben geschlossen werden müssen, so hätte der Kanton jährlich 40 Millionen Franken in den Einkommenskreislauf injizieren müssen. Die Finanzierung eines derartigen Investitionsvolumens wäre beim damaligen Stand der Staatseinnahmen (total ca. 60 Millionen Franken jährlich) unmöglich gewesen.
- b) Angenommen, die Finanzierung wäre durchführbar gewesen, so wäre beim Auftreten negativer Einflüsse der Konjunkturpolitik auf die Erwartungen ein Teil der expansiven Wirkung zunächst durch die Reduktion der privaten Investitionsausgaben zunichte gemacht worden.
- c) Hätte niemand an den Erfolg der Beschäftigungspolitik geglaubt, so wäre allgemein das erwartete Einkommen niedriger eingeschätzt worden. Da das erwartete Einkommen eine Variable der Konsumfunktion darstellt, wäre die Grenzneigung zum Konsum beim Auftreten pessimistischer Erwartungen gesunken, und sekundäre Effekte wären möglicherweise ausgeblieben. Die pessimistischen Erwartungen hätten sich selber bestätigt.

<sup>23</sup> Keynes, Allgemeine Theorie, p. 102.

<sup>24</sup> The Significance of Keynes' Theories from the Econometric Point of View, in: The New Economics, p. 225 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, p. 109 f., Bern 1950.

<sup>26</sup> Lewis, Economic Survey (p. 101 ff.).

<sup>27</sup> Vgl. Salin, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 44.

In all den genannten Punkten entsprach das Programm modernen theoretischen Einsichten.

## II. Der Arbeitsrapen als konjunkturpolitischer Sonderfall

In diesem Abschnitt werden die Unterschiede zwischen den in Basel ergriffenen Maßnahmen und einer aus dem üblichen Modell der modernen Theorie abgeleiteten Beschäftigungspolitik aufgezählt.

1. Das Deficit spending zwischen 1937 und 1939 wurde nicht durch eine Erhöhung der Geldmenge finanziert. Wie gezeigt worden ist (vgl. p. 127) wirkte sich die Form der Finanzierung (der Verkauf der ausgegebenen Titel an Banken) wahrscheinlich nicht deflationär aus. Die Finanzierung durch direkte Geldschöpfung hätte jedoch jeden Zweifel über den monetären Effekt des Programms beseitigt.

2. Der Erfolg, die Tilgung und die Verzinsung der Anleihe wurden durch die Erhebung der Arbeitsrapenabgabe gesichert. Die Steuer übte *ceteris paribus* einen deflationären Effekt aus.

3. Die Abgabe wurde als proportionale Steuer auf das Arbeitseinkommen konstituiert. Ihr Redistributionseffekt auf das Einkommen war – auch infolge der für den Kanton Basel-Stadt tiefen Freibeträge – kleiner, als die Wirkung einer progressiven Steuer auf das gesamte (Arbeits- und Kapital-) Einkommen gewesen wäre. Die Progression des Einkommensteuersystems wurde also abgeschwächt.

4. Die Anleihe wurde zyklisch getilgt; das heißt, sie wurde amortisiert und nicht konsolidiert. Die Initianten anerkannten also das Deficit spending der Beschäftigungspolitik nur als vorübergehende Notwendigkeit. Praktisch strebten sie ein zyklisch ausgeglichenes Budget an; außerdem sollte das Programm auch einen positiven Einfluß auf den ordentlichen Staatshaushalt ausüben<sup>28</sup>. Der Ausgleich des Budgets hat dagegen in der modernen Theorie untergeordnete Bedeutung.

5. Die Handhabung des Submissionswesens war diskriminierend. Interne Anbieter erfuhren eine Präferenzbehandlung. Das Ziel der optimalen Bedürfnisbefriedigung wurde in den Hintergrund gedrängt.

6. Die unter (5) erwähnte Praxis beeinflusste auch das Arbeitsangebot. Die interregionale Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit konnte sich in der Basler Bauindustrie nurmehr unvollkommen auswirken. Für die Theorie der Wirtschaftspolitik ist das Arbeitsangebot dagegen ein Datum und nicht ein «politischer Parameter».

7. Das ganze Programm war auf die (direkte) Ausgabenstimulierung in einem Sektor der Wirtschaft – der Bauindustrie – ausgerichtet. Ziel der üblichen Maßnahmen ist dagegen eine Erhöhung der *globalen* Ausgaben. Der «Ansatz» der Maßnahmen ist irrelevant.

---

<sup>28</sup> So erwartete man eine genauere Erfassung aller steuerpflichtigen Einkommen infolge der Einführung des *Paye*-Prinzips und eine induzierte Senkung der ordentlichen Transferausgaben für Arbeitslose.

8. Nettoinvestitionen im Wohnungsbau wurden nicht subventioniert<sup>29</sup>. (Die Änderung der Praxis nach 1948 wurde bereits erwähnt.)

---

<sup>29</sup> Dieser charakteristische Zug des Programms beruht auf einer zufälligen Erscheinung in der Basler Wirtschaft der dreißiger Jahre. Der Leerwohnungsbestand war in Basel damals außerordentlich hoch. 1934 belief sich die Zahl der leerstehenden Wohnungen auf 3,9 % des Bestandes aller Wohnungen. Der Satz sank vor Kriegsausbruch nicht mehr unter 2,9 %. (Zum Vergleich sei der Anteil der leerstehenden Wohnungen Ende 1954 angegeben; er betrug 0,1 %.) (Quelle: Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt.) Beim damaligen Wohnungsangebot wäre eine Stimulierung der Investitionen in diesem Bereich der Wirtschaft gleichzeitig wenig erfolgreich und unvernünftig gewesen.



# D. Elemente einer Theorie der lokalen Beschäftigungspolitik

## 1. Kapitel

### *Zur Problemstellung*

Im Abschnitt C dieser Arbeit wurden die Prinzipien einer aus dem üblichen, modernen makroökonomischen Modell abgeleiteten Beschäftigungspolitik formuliert. Das Modell bestand zuletzt aus drei Sektoren: einem Konsumgüter- und einem Investitionsgütersektor einerseits und *einem* «staatlichen» Sektor andererseits. Es ist nun zu untersuchen, welche Modifikationen die beschäftigungspolitischen Grundsätze erfahren, wenn das Modell besonderen institutionellen Gegebenheiten Rechnung trägt. Dann wird sich weisen, welche allgemeinen theoretischen Schlüsse aus dem lokalen beschäftigungspolitischen Experiment des Kantons Basel-Stadt gezogen werden können.

Die moderne Beschäftigungstheorie basiert zu einem guten Teil auf Erkenntnissen englischer Nationalökonomien. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß die in der angewandten Theorie empfohlenen Maßnahmen oft nur in einem den englischen Verhältnissen entsprechenden institutionellen Rahmen sinnvoll sind – eine Erscheinung, die in der Geschichte der Volkswirtschaftslehre nicht selten ist. Das Modell *und* die aus ihm deduzierbaren wirtschaftspolitischen Konsequenzen müssen speziell in der Schweiz modifiziert werden, wenn sie nützlich sein sollen. Dabei können aus sogleich ersichtlichen Gründen auch Erkenntnisse amerikanischer Theoretiker verwendet werden. Was für Gesichtspunkte in der Schweiz in den Vordergrund treten, wird aus folgenden Ausführungen deutlich<sup>1</sup>:

«Die Voraussetzung» – für die Übernahme englischer Lösungen – «bildet doch eine weitgehende Verwandtschaft nicht nur der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen, sondern auch der staatlichen Struktur – und diese liegt gerade im Hinblick auf einige durch die Vollbeschäftigung aufgeworfene Probleme zwischen der Schweiz und England nicht vor ... Der Hauptunterschied, der sich in manchen Fällen zum Vorteil, in der leider überwiegenden Zahl der Fälle zum Nachteil der Schweiz geltend machen muß, ist die Tatsache, daß für England als Einheitsstaat ‚globale‘ Lösungen leicht durchzuführen sind, während die Schweiz gegenüber dem vordringenden Etatismus und Zentralismus nicht nur die Freiheit und die Rechte des Individuums, sondern auch die Freiheit und die Rechte der Kantone zu wahren hat, und infolgedessen die Zentralgewalt auf die mehr oder minder freiwillige Mitwirkung von mehr oder minder autonomen Körperschaften zur Durchführung ihrer Politik angewiesen ist. Wenn man der Ansicht ist, daß trotz der unvermeidlichen

---

<sup>1</sup> Zitiert aus: *Edgar Salin*, Einleitung zu: Vollbeschäftigung, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, p. 9 ff; Bearbeiter und Herausgeber: Statistisches Institut der Universität Oxford, Bern 1946.

Stärkung der Zentralgewalt die Eigenstaatlichkeit der Kantone soweit als irgend möglich gewahrt werden sollte, so ergeben sich aus der Struktur des Bundesstaates auf dem Gebiet der Beschäftigungs-, der Lohn- und der Finanzpolitik Probleme, deren Lösung wesentlich schwieriger als in England sein mag... Unabhängig von den Fragen, ob, wann und in welchem Umfang ‚Defizit Ausgaben‘ notwendig werden, besteht die... Frage nach dem *Ausgabensubjekt*. In England ist der ‚Staat‘ selbstverständlich Subjekt; das Problem der Einspannung ... der Gemeinden spielt trotz der englischen Selbstverwaltung keine sehr erhebliche Rolle, da das Übergewicht des Staates in jeder Hinsicht evident ist. Wie aber in der Schweiz?... Ist ein Defizit beim Bund zur Erreichung der Vollbeschäftigung ausreichend? Oder ist ein Defizit beim Bund und bei den Kantonen und bei den Gemeinden erforderlich – wenn ja, dann: bei welchen Kantonen und Gemeinden? Ist die Grenze der Defizit Ausgaben bei den Kantonen die gleiche wie beim Bund?

Wenn Übereinstimmung darüber besteht, daß die Anleiheaufnahme bzw. -tilgung und die Steuerermäßigung bzw. -steigerung inflatorische bzw. deflatorische Wirkungen haben kann und daß diese Wirkungen zur Erteilung eines Vollbeschäftigungsniveaus wechselnd gewollt und herbeigeführt werden müssen – kann dann trotzdem die Finanzpolitik der Kantone unabhängig von der des Bundes durchgeführt werden? Besteht nicht die Gefahr, daß in einem Kanton ein ökonomisch nicht geschulter Finanzminister aus dem antiquierten Glauben an die Grundsätze eines ‚gesunden‘ Haushaltes die Steuern steigert und hierdurch nicht nur in seinem Kanton à la longue die Möglichkeit der Arbeitslosigkeit vergrößert – und überdies die steuerkräftigsten Einwohner in den Nachbarkanton treibt –, sondern daß eine solche Politik, wenn sie in einem großen und von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Kanton durchgeführt wird, die Politik des Bundes um ihre Früchte bringt?»

Der Fiskalpolitik kommt im Rahmen der Beschäftigungspolitik zentrale Bedeutung zu. In der Schweiz wird jedoch das «Instrument Budget» nicht von einer einzelnen, sondern von einer großen Zahl von Instanzen gehandhabt. Der «Sektor Staat» muß in einem makroökonomischen Modell der schweizerischen Wirtschaft in drei Sektoren aufgespalten werden, nämlich in die Sektoren «Bund», «Kantone» und «Gemeinden».

Diese Tatsache wird bereits aus einem Vergleich der Höhe der Einnahmen und Ausgaben des Bundes einerseits und der Kantone anderseits mindestens grundsätzlich deutlich<sup>2</sup>.

*Ausgaben und Einnahmen des Bundes, Finanzrechnung 1952 und 1953*  
(Millionen Franken)

|                  | 1952  | 1953  |
|------------------|-------|-------|
| Ausgaben         | 2 162 | 1 884 |
| Einnahmen        | 1 950 | 1 975 |
| Überschuß (+)    |       |       |
| bzw. Defizit (-) | - 212 | + 91  |

<sup>2</sup> Quelle: Schweizerisches Finanzjahrbuch 1954, p. 128 und p. 178, Bern 1955.

*Ausgaben und Einnahmen der Kantone, 1952 und 1953, Verwaltungsrechnungen  
(Millionen Franken)*

|               | 1952  | 1953  |
|---------------|-------|-------|
| Ausgaben      | 1 650 | 1 689 |
| Einnahmen     | 1 674 | 1 744 |
| Überschuß (+) | + 24  | + 55  |

Die Gemeinden wurden hier nicht berücksichtigt. Aber bereits aus den beiden Tabellen geht hervor, daß der schweizerische Einkommenskreislauf auch von anderen öffentlichen Körperschaften als dem Bund starke Impulse erhält.

Einen direkten Stabilisierungseffekt kann der «Staat» durch die Variation der öffentlichen Bauausgaben erzielen. Betrachtet man die Gliederung der öffentlichen Bauausgaben in der Schweiz, so wird die Bedeutung des Verhaltens der Kantone und Gemeinden noch deutlicher. Im Durchschnitt der Jahre 1927–1939 betrug die jährliche Bautätigkeit der Kantone 118 Millionen Franken, der Gemeinden 189 Millionen Franken und des Bundes (inkl. PTT und SBB) 102 Millionen Franken. Es entfiel demnach auf den Bund nur ein Viertel der gesamten öffentlichen Bautätigkeit<sup>3</sup>. Dieses Verhältnis hat sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht geändert<sup>4</sup>.

*Öffentliche Bauausgaben 1954 und 1955  
(1000 Franken)*

|           | 1954      | 1955      |
|-----------|-----------|-----------|
| Bund      | 218 471   | 220 728   |
| Kantone   | 243 285   | 261 412   |
| Gemeinden | 579 903   | 641 194   |
| Total     | 1 041 659 | 1 123 334 |

*Relativer Anteil am Total in %*

|           |      |      |
|-----------|------|------|
| Bund      | 21 % | 20 % |
| Kantone   | 23 % | 23 % |
| Gemeinden | 56 % | 57 % |

Die Investitionspolitik der Kantone und Gemeinden ist also für die Stabilisierung der öffentlichen Bauausgaben von größerer Bedeutung als die des Bundes.

An einem Beispiel soll jetzt untersucht werden, welche Wirkung eine Fiskalpolitik der Kantone und Gemeinden, die mit der Politik des Bundes nicht koordiniert

<sup>3</sup> Vgl. *La Roche*, Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 54, Bern 1947.

<sup>4</sup> Quelle: Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, April 1956 (1), p. 16.

niert ist, auf das Volkseinkommen haben kann. Das Modell<sup>5</sup>, von dem ausgegangen wird, enthält drei finanzwirtschaftliche Sektoren.

Es wird angenommen, der Bund betreibe eine (antizyklische) Ausgaben-Stabilisierungspolitik. Seine Ausgaben sind somit eine abnehmende Funktion des Volkseinkommens: sie steigen, wenn das Einkommen sinkt, und sie werden reduziert, wenn das Einkommen zunimmt. Werden die Ausgaben des Bundes mit  $B$  bezeichnet, so gilt

$$B = b \cdot Y, \text{ oder } \frac{dB}{dY} = b.$$

$b$  ist die «Grenzneigung des Bundes zum Ausgeben»; sie ist unter den gemachten Voraussetzungen negativ und betrage  $-0,2$ . Somit ist

$$B = -0,2 Y.$$

Im Modell verfolgen Kantone und Gemeinden mit ihrer Ausgabenpolitik keinen Stabilisierungszweck, sondern versuchen, das Budget auszugleichen. Ihre Steuereinnahmen sind (positiv) einkommenselastisch, nehmen also mit steigendem Volkseinkommen zu und mit fallendem Einkommen ab. Die Ausgaben müssen, wenn das Budget ins Gleichgewicht gebracht werden soll, bei steigendem Einkommen erhöht werden und umgekehrt. Bezeichnet  $K$  die Ausgaben der Kantone, so ist

$$K = k \cdot Y, \text{ oder } \frac{dK}{dY} = k.$$

$k$  ist die «Grenzneigung der Kantone zum Ausgeben»; sie ist positiv und sei im Modell gleich  $0,2$ , so daß

$$K = 0,2 Y.$$

Die Ausgaben der Gemeinden sind ebenfalls eine zunehmende Funktion des Volkseinkommens. Werden sie mit  $R$  bezeichnet, so ist

$$R = r \cdot Y, \text{ oder } \frac{dR}{dY} = r.$$

$r$  ist positiv und betrage  $0,1$ , so daß

$$R = 0,1 Y.$$

Das Volkseinkommen zu Marktpreisen ( $Y$ ) wird dann bestimmt durch die Gleichung

$$Y = C + \bar{I} + B + K + R.$$

(Es wird eine geschlossene Wirtschaft vorausgesetzt.)

Dabei sei

$$C = c \cdot Y, \text{ wobei } c = 0,5; \text{ so daß } C = 0,5 Y.$$

<sup>5</sup> Vgl. *Harold M. Somers*, The Multiplier in a Tri-Fiscal Economy, *Quarterly Journal of Economics*, p. 258 ff, Mai 1949.

Dann ist

$$Y = c \cdot Y + b \cdot Y + k \cdot Y + r \cdot Y + \bar{I}$$

$$= \frac{\bar{I}}{1 - c - b - k - r},$$

und im Falle einer Veränderung der (autonomen) Investitionsausgaben wird die Veränderung des Einkommens gegeben durch

$$dY = \frac{d\bar{I}}{1 - c - b - k - r}.$$

Sinken die Investitionsausgaben um eine Milliarde Franken pro Periode, so würde sich in einer Wirtschaft, die keine staatlichen Sektoren enthält, folgender Einkommenseffekt einstellen:

$$dY = \frac{10^9 \text{ Franken}}{1 - c} = \frac{10^9 \text{ Franken}}{0,5} = 2 \cdot 10^9 \text{ Franken.}$$

Das Volkseinkommen zu Marktpreisen würde sich um 2 Milliarden Franken vermindern. – In einer Wirtschaft, die nur den finanzwirtschaftlichen Sektor des Bundes enthält, würde die Einkommensveränderung bestimmt durch

$$dY = \frac{10^9 \text{ Franken}}{1 - c - b} = \frac{10^9 \text{ Franken}}{1 - 0,5 + 0,2} = 1,43 \cdot 10^9 \text{ Franken.}$$

Die Einkommenskontraktion würde durch die Stabilisierungspolitik des Bundes teilweise neutralisiert.

Operieren alle drei staatlichen Sektoren in der angegebenen Art und Weise, so resultiert folgende Einkommenskontraktion:

$$dY = \frac{d\bar{I}}{1 - c - b - k - r} = \frac{10^9 \text{ Franken}}{1 - 0,5 + 0,2 - 0,2 - 0,1} = 2,5 \cdot 10^9 \text{ Franken.}$$

Das Einkommen würde in diesem Fall stärker sinken als in einer Wirtschaft, in der überhaupt keine Stabilisierungspolitik getrieben wird, und der stabilisierende Effekt der Politik des Bundes würde völlig zunichte gemacht.

Auf eine Mitwirkung regionaler Körperschaften an der nationalen Beschäftigungspolitik kann deshalb nicht verzichtet werden. Ziel einer föderalistischen Fiskalpolitik ist «coordinated economic and fiscal policies at all levels of government»<sup>6</sup>.

\*

Im folgenden wird der Versuch unternommen, einige Probleme, die sich im Rahmen der Beschäftigungspolitik «auf lokaler Ebene» stellen, zu lösen. Dabei wird das beschäftigungspolitische Programm des Kantons Basel-Stadt jeweils zur

<sup>6</sup> Vgl. *Alvin H. Hansen and Harvey S. Perloff*, *State and Local Finance in the National Economy*, p. 9, New York 1944, sowie *Harvey S. Perloff*, *Fiscal Policy at the State and Local Levels*, in: *Postwar Economic Problems*, p. 221 ff, edited by Seymour E. Harris, New York/London 1943.

Illustration herangezogen. Wenn von «lokaler» Beschäftigungspolitik die Rede ist, so deshalb, weil der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt weder als rein kantonal noch als rein kommunal bezeichnet werden kann, da für den Kanton und die städtische Einwohnergemeinde nur eine Rechnung besteht<sup>7</sup>.

Bevor irgendwelche Schlußfolgerungen gezogen werden können, müssen die quantitativen Wirkungen einer lokalen Beschäftigungspolitik bestimmt werden, wobei es sich allerdings nur um eine Bestimmung der *Größenordnung* «sekundärer Effekte» handeln kann. Diese soll im nächsten Kapitel durchgeführt werden.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Wilhelm Haitz*, Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt, Basel 1950.

### *Die mutmaßliche Stärke sekundärer Effekte der lokalen Politik*

#### I. Methode und grundlegende Annahmen

In einer seiner für die regionale Konjunkturanalyse wegweisenden Untersuchungen<sup>1</sup> versucht Rutledge Vining, den Multiplikator für eine offene Wirtschaft, die keine Zahlungsbilanz ausweist, zu berechnen. Die analysierte Wirtschaft, in Vinings Terminologie eine «ökonomische Region», ist der Bezirk Pine Bluff im amerikanischen Staate Arkansas. Das Modell, auf das der Autor die Region reduziert, besteht aus drei Elementen; einem städtischen, einem dörflichen und einem rein landwirtschaftlichen: «A nucleus population cluster with small subsidiary villages about it, all set down in a rural medium<sup>2</sup>.» Vining unterscheidet dann Exportindustrien («carrier employment») und Industrien, die charakteristischerweise für den lokalen Markt produzieren («residential employment»). Einige Industrien beliefern natürlich beide Märkte; die Landwirtschaft befriedigt außerdem den Eigenbedarf. Zum Teil werden die Anteile dieser unterschiedlichen Märkte an der regionalen Produktion auf Grund der gesamtamerikanischen Beschäftigungsstatistiken geschätzt, bei andern Wirtschaftszweigen muß der Anteil der externen Nachfrage an der Gesamtnachfrage willkürlich angenommen werden. Diese Quoten stellen die Exportkoeffizienten der einzelnen Industriezweige dar. Vining macht dann die zusätzliche Annahme, daß die regionale Handelsbilanz normalerweise im Gleichgewicht sei und erhält so den Anteil des Imports am gesamten Verbrauch. Dieser Koeffizient dient zur Berechnung eines regionalen Außenhandelsmultiplikators.

Da die Koeffizienten aber nicht Grenzneigungen, sondern Durchschnittsgrößen darstellen, ist das Resultat kein üblicher Multiplikator. Wenn die Durchschnittsgrößen in keinem bekannten funktionellen Zusammenhang mit den Grenzneigungen stehen, sagt Vinings Multiplikator nichts aus über sekundäre Effekte autonomer Veränderungen irgendwelcher Ausgabenparameter.

Eine «Berechnung» des regionalen Multiplikators wird aber solange auf willkürlichen Annahmen beruhen müssen, als keine regionalen Zahlungsbilanzen ausgewiesen werden. Vinings Methode ist auch aus einem andern Grund für die Berechnung des Multiplikators einer Stadtwirtschaft nutzlos; das «ländliche Medium», in das die Region Vinings eingebettet ist, bedeutet für eine Stadtwirtschaft bereits «Ausland». Im Fall Basel hört die analysierte Wirtschaft an den Grenzen des Stadtkantons auf. Das ländliche Element fällt kaum ins Gewicht.

Vining ist sich der beschränkten Gültigkeit seiner Zahlenwerte bewußt: «Our estimates of magnitude are mere suggestions...<sup>3</sup>» Diese Einschränkung gilt für

<sup>1</sup> The Region as a Concept in Business-Cycle Analysis, *Econometrica* 1946, p. 201–218.

<sup>2</sup> Vining, The Region as an economic entity and certain variations to be observed in the study of systems of regions, *American Economic Review*, p. 92, Mai 1949.

<sup>3</sup> *Econometrica*, Juli 1946, p. 212.

jede derartige Berechnung. M. C. Daly hat ebenfalls einen regionalen Multiplikator berechnet. Die Methode unterscheidet sich von derjenigen, die Vining ausführlich darlegt, nicht wesentlich<sup>4</sup>. Die gleichen Einschränkungen gelten deshalb. Die Analyse muß also andere Wege einschlagen, weil

- a) die notwendigen Daten über die «Leakages» fehlen (siehe unten),
- b) der von Vining berechnete Multiplikator keine Grenzneigungen impliziert,
- c) die Berechnungsmethode nicht der Struktur einer Stadtwirtschaft angemessen ist.

Deshalb wird hier von den Haushalten einerseits und den Unternehmungen der lokalen Wirtschaft andererseits ausgegangen. Der Einkommenskreislauf zwischen diesen beiden Polen läßt sich in der einfachsten Form darstellen als Strom von Geldern, die aus dem lokalen Sektor «Haushalte» via Gütermarkt den lokalen «Unternehmungen» zufließen. Ein Teil dieses Stroms verläßt im Sektor der Unternehmungen das System, wird gespart oder durch den Staat als Steuereinnahmen neutralisiert. Der Rest der Gelder, die der Sektor der Unternehmungen empfangen hat, fließt via Faktormarkt zu den lokalen Haushalten zurück. Die Haushalte lassen ebenfalls einen Teil des ihnen zufließenden Einkommens versickern, sei es als Steuerleistung, als Ersparnis oder als Import. Der Kreislauf ist an zwei Stellen geöffnet: zunächst im Sektor der Haushalte, ferner im Sektor der Unternehmung, wo ein Teil der Einkünfte stets für Importe, Gesellschaftssteuern oder Firmensparen abgezweigt wird.

Funktioniert das System in der geschilderten Art und Weise, so wird offensichtlich ein einmal ausgelöster Einkommensstrom binnen weniger Kreislaufperioden nahezu und nach theoretisch unendlich langer Zeit völlig versiegen. Da dies in Wirklichkeit nicht zutrifft, solange Güter gekauft und Einkommen ausbezahlt werden, ist das Kreislaufmodell unvollständig. Was noch fehlt, ist eine regelmäßige *Injektion* in den Kreislauf, die dafür sorgt, daß dieser nicht versiegt. Für die Unternehmungen und Haushalte wurde bisher angenommen, die ausgegebenen Beträge seien von der Höhe der Einnahmen abhängig, d. h. von der Höhe der Umsätze und der Einkommen. In beiden Sektoren wurde in jeder Periode ein Bruchteil der Einnahmen dem Kreislauf entzogen. Wird nun zusätzlich zu den noch zirkulierenden Geldern ein von der Breite des Einkommensstroms unabhängiger, und deshalb als «autonom» bezeichneter Betrag regelmäßig in das System injiziert, so wird der Kreislauf nicht versickern. Die Breite des Einkommensstroms wird einem ganz bestimmten Wert zustreben – dem Gleichgewichtswert. Dieser ist «strategisch»; er bestimmt unter andern Variablen auch den Beschäftigungsgrad.

Die Höhe des Einkommens hängt von zwei Faktoren ab: von der Einkommensrate, die den Kreislauf in den beiden Sektoren regelmäßig verläßt, und von der Stärke des autonomen Bestandteils (d. h. des Impulses), der regelmäßig dem Kreislauf zugeführt wird. Die Bestimmung dieser beiden Faktoren muß der Bestimmung des Beschäftigungsgrades vorausgehen. Ist der Anteil des Einkommens, der das System in jeder Kreislaufperiode verläßt, gegeben, so ist jedem Impuls ein Einkommen und ein Beschäftigungsgrad zugeordnet, wenn Faktorpreise und Produktions-

---

<sup>4</sup> An approximation to a geographical multiplier, *Economic Journal*, Juni–September 1940, p. 248 ff.

funktion gegeben sind. Bei gegebener «Ausflußrate» («Leakage») lassen sich also Einkommen und Beschäftigung regulieren, indem die Injektion verändert wird. Die Wirkungen einer Variation der injizierten Beträge sind gemeint, wenn von sekundären Effekten die Rede ist.

Die autonome Injektion besteht aus verschiedenen Komponenten. Zuerst ist festzustellen, welche dem Kreislauf zufließenden Beträge weder in den lokalen Haushalten noch in den lokalen Unternehmungen ihren Ursprung haben, welche Ausgaben somit nicht von den Entscheidungen der diesen beiden lokalen Sektoren angehörenden Wirtschaftseinheiten abhängen. Zunächst können die lokalen Unternehmungen Güter- und Dienstleistungen an externe Konsumenten verkaufen, d. h. an die «übrige Welt». Diese stellt einen wichtigen, weiteren Sektor des Systems dar. Seine Ausgaben sind nahezu völlig unabhängig vom Einkommensniveau der analysierten lokalen Wirtschaft, und die Bezüge der übrigen Welt bei den Unternehmungen der lokalen Wirtschaft sind von letzterer aus gesehen «exogen determiniert» oder «autonom». Sie werden hier als Exporte bezeichnet, wobei die Kategorie nicht wie üblich Güter- und Dienstleistungen umfaßt, die nationale Grenzen überschreiten, sondern solche, die an die übrige, außerlokale Welt geliefert werden. (Analog wird der Begriff «Import» verwendet.)

Gleiches gilt unter gewissen Voraussetzungen von den Ausgaben des Sektors «Staat». Er umfaßt nicht nur den Fiskus der analysierten lokalen Wirtschaft, sondern auch die Finanzwirtschaft des nationalen Systems, dem die lokale Wirtschaft angehört. Solange die entscheidenden Instanzen des Sektors Staat nicht die öffentlichen Injektionen in das lokale System mit den Steuereinnahmen koordinieren und dadurch mit dem Einkommensstrom funktionell verbinden, sind staatliche Ausgaben autonom.

Bis jetzt wurde die Annahme beibehalten, daß die beiden Sektoren «Unternehmungen» und «Haushalte» sich in ihren Ausgabenentscheidungen nur vom Niveau ihrer Einnahmen leiten lassen. (Ausgaben sind als Ausgaben für intern produzierte Güter und Dienstleistungen interner Produktionsfaktoren definiert.) Die Haushalte sind im skizzierten System identisch mit den internen Produktionsfaktoren, was eine notwendige Vernachlässigung der industriellen Selbstfinanzierung impliziert – genauer: eine Vernachlässigung der Tatsache, daß die Unternehmungen sich selber für die eigenen investierten Kapitalien Zinskosten berechnen. – Die Eigentümer der Produktionsfaktoren sind jedoch dazu gezwungen, auch dann laufend zu konsumieren, wenn ihr Einkommen gleich null ist. Dieser Minimalkonsum ist mithin vom Einkommen der Haushalte unabhängig; technisch ausgedrückt handelt es sich um die Konstante in der Konsumfunktion. Für den nichtautonomen Betrag, der darüber hinaus für Konsumgüter ausgegeben wird, stellt das Einkommen die Determinante dar. Wie aus ökonometrischen Untersuchungen hervorgeht, sind die andern Variablen von zweitrangiger Bedeutung<sup>5</sup>.

Schließlich sind auch die Ausgabenentscheidungen der Unternehmungen nicht nur auf die laufenden Einnahmen ausgerichtet. Eine Erweiterung der Produktionsanlagen oder eine Erhöhung der Lagerbestände werden, wie die Theorie der In-

---

<sup>5</sup> Vgl. *Klein*, *The Empirical Foundations of the Keynesian System*, a. a. O. p. 312 ff.

vestition zeigt, kaum auf Grund des Einnahmenniveaus der Unternehmungen vorgenommen, sondern sind eher Konsequenz eines Steigens dieser Einnahmen oder der Gewinne, einer Verbesserung der erwarteten Verkaufspreise sowie einer Anzahl anderer Datenveränderungen, die nur lose mit der Höhe der Einnahmen zusammenhängen. Die Ausgaben der Firmen für Kapitalgüter und der Verkauf von Kapitalgütern durch andere Firmen beeinflussen natürlich den Einkommensstrom direkt, da die Produktion von Kapitalgütern Einkommen schafft. Die Erlöse aus Verkäufen von Kapitalgütern an die interne Wirtschaft, an den Staat oder an die übrige Welt bilden den letzten Bestandteil der autonomen Injektionen. Diese Verkäufe werden als «Investitionen» bezeichnet.

Die autonomen Bestandteile des Einkommens sind also<sup>6</sup>:

$$\text{Exporte} + \text{Staatsausgaben} + \text{Konstante der Konsumfunktion} + \text{Investitionen} \\ X + G + K + I$$

Neben den autonomen Bestandteilen müssen nun die Ausflußraten der beiden Sektoren «Unternehmungen» und «Haushalte» ermittelt werden. Eine Zahlungsbilanz würde Rückschlüsse auf die Importneigung erlauben. Diese statistische Voraussetzung einer konventionellen Multiplikatorberechnung ist jedoch nicht erfüllt. Die Methode von Vining, der ebenfalls ohne Zahlungsbilanz operiert, fällt aus bekannten Gründen (vgl. p. 139) ebenfalls außer Betracht. Das System läßt in jedem Sektor Einkommen versickern. Die Tatsachen, daß erstens die Distanzen zwischen einer Stadtwirtschaft und der Umgebung unter modernen Transportbedingungen nicht ins Gewicht fallen, daß zweitens die Rohstoffvorkommen einer Stadtwirtschaft vernachlässigt werden können, legen folgenden Schluß nahe: Es kann wahrscheinlich grundsätzlich angenommen werden, daß jeder Betrieb des Sektors der Unternehmungen einen Teil seiner Einnahmen an die übrige Welt weiterfließen läßt.

Von dieser Überlegung zur Annahme, daß die «Außenhandels-Leakage» der rohstofflosen Stadtwirtschaft identisch ist mit der Materialquote der Betriebe, ist nur ein Schritt. Die Annahme wird im folgenden gemacht. Sie verfälscht den Multiplikator nach unten, und deshalb muß eine den Irrtum korrigierende Annahme gemacht werden. Diese bezieht sich auf die Produktionsfaktoren. Infolge der engen Verbundenheit der Stadtwirtschaft mit ihrer Umwelt ist die interregionale Faktormobilität hoch. Auswärtige Produktionsfaktoren werden zu einem erheblichen Teil (in Basel 1937 ca. 10 %) an den produktiven Leistungen, die in der lokalen Wirtschaft erbracht werden, partizipieren. Klar wird dies, wenn man sich vergegenwärtigt, daß außer Arbeits- auch Dividendeneinkommen ausbezahlt werden. Zahlreiche Empfänger von «lokalen Dividenden» sind nicht in der lokalen Wirtschaft ansässig. Die Dividendenzahlungen bilden jedoch nur einen kleinen Teil der Faktoreinkommen (außerdem ist die Grenzneigung zur Dividendenzahlung angesichts der konservativen Dividendenpolitik der schweizerischen Unternehmungen klein). Der

<sup>6</sup> Da I hier als exogener Faktor behandelt wird, kann auf eine Berücksichtigung des Kreislaufs in der Kapitalsphäre (etwa: Sparen–Kapitalmarkt–Investitionen–Einkommen–Sparen) verzichtet werden.

Anteil der auswärtigen Arbeiter und Angestellten, die als interne Lohnempfänger *nur* extern als Konsumenten fungieren, dürfte angesichts des reichhaltigen lokalen Marktes gering sein. Die kompensierende Annahme, daß alle internen Einkommen an interne Produktionsfaktoren ausbezahlt werden, dürfte deshalb kaum eine Überkompensation des durch die erste Annahme verursachten quantitativen Irrtums implizieren.

Die Voraussetzungen der Analyse sind also:

- a) alle Materialien werden importiert,
- b) alle Einkommenszahlungen fließen an interne Faktoren.

Annahme (a) und Annahme (b) spiegeln beide die wirklichen Verhältnisse verfälscht wider. Die Abweichungen heben sich jedoch mindestens teilweise auf, d.h. die Kombination der Annahmen ist richtiger als jede einzelne Annahme<sup>7</sup>.

Die Importquote der Betriebsausgaben ist nicht die einzige «Leakage». Zur Bestimmung der andern möglichen Einnahmenverwendungen soll eine typische Gewinn- und Verlustrechnung betrachtet werden<sup>8</sup>.

| Verwendung                                                     |       | Quelle                       |
|----------------------------------------------------------------|-------|------------------------------|
| (1) Von andern Firmen gekaufte Waren und Materialien . . . . . | 600   | (1) Verkäufe . . . . . 1 515 |
| (2) Abschreibungen . . . . .                                   | 70    |                              |
| (3) Steuern (ausschließlich Körperschaftssteuern) . . . . .    | 40    |                              |
| (4) Sozialversicherung . . . . .                               | 25    |                              |
| (5) Löhne und Gehälter . . . . .                               | 652   |                              |
| (6) Zinsen . . . . .                                           | 15    |                              |
| (7) Rücklage für Körperschaftssteuer . .                       | 37    |                              |
| (8) Dividenden . . . . .                                       | 50    |                              |
| (9) Unverteilte Gewinne . . . . .                              | 26    |                              |
| Summe . . . . .                                                | 1 515 | Summe . . . . . 1 515        |

Posten (1) repräsentiert die durchschnittliche «Import-Leakage» des Betriebs. Posten (2) fällt entweder aus der Analyse heraus, nämlich dann, wenn das Nettoeinkommen der Haushalte berechnet wird, oder wird gleich behandelt wie die Importquote (1). Posten (3) bildet, zusammen mit (7), die dem Staat zufließende Summe. Sie induziert keine Einnahmen und Ausgaben im Sektor der Haushalte und ist deshalb «Leakage». Die Posten (5), (6) und (8) geben die Beträge wieder, die den Produktionsfaktoren zufließen; ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Betriebs ist die «Faktorzahlungsquote». (9), der unverteilte Gewinn, stellt das Firmensparen dar. Es bleiben die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (4), die von einer genauen Untersuchung als Glied in der Kette des Transfers von Einkommen zu berücksichtigen wären, was aber die Analyse unnötig kompliziert gestalten würde. Der

<sup>7</sup> Auf die Basler chemische Industrie scheint die Kombination der Annahmen zuzutreffen. Der Anteil externer Arbeiter an der Lohnsumme betrug 1937 20%. Der Anteil der Zahlungen an Basler Lieferanten am Produktionswert belief sich 1937 auf 15% – die «Leakage» wird in diesem Fall durch die beiden Annahmen eher zu groß bemessen (Quelle: *Baumgartner*, op. cit. p. 126 und 163).

<sup>8</sup> Vgl. *Richard Ruggles*, Volkseinkommen und volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, p.21, Wien/Stuttgart 1952.

Posten wird im folgenden gleich null gesetzt. Zwei Arten von Einnahmenverwendung lassen sich also unterscheiden: *Faktorzahlungen* und «*Leakage*» («Nichtfaktorzahlungen»). Die Leakage setzt sich im Sektor der Unternehmungen dann zusammen aus allen Nichtfaktorzahlungen, die nicht vernachlässigt werden:

$$\text{Materialquote} + \text{Steuern} + \text{Abschreibungen} + \text{Unverteilte Gewinne}$$

Einschränkungen: Für die Sekundäreffekte sind nicht die durchschnittliche Leakage und die durchschnittliche Faktorzahlung bedeutsam, sondern die betreffenden marginalen Größen. Einerseits müssen also die *Veränderungen* der Leakage, anderseits die Veränderungen der Faktorzahlungen, die durch eine Veränderung der Umsätze der Unternehmungen ausgelöst werden, dividiert werden (und zwar jeweils durch die Umsatzveränderung). Die beiden Quotienten stellen dann die marginale Leakage bzw. die «Grenzneigung zur Beschäftigung von Faktoren» dar. Mathematisch strikt müssen dann die Grenzzahlen entweder konstant sein (das heißt, die Nachfragefunktion nach Faktorleistungen muß linear sein), oder die Einnahmenveränderung muß infinitesimal sein.

Analog lassen sich die Ausgaben bzw. Nichtausgaben der lokalen Haushalte klassifizieren, wie am Beispiel der Lohnempfänger demonstriert werden kann.

| Ausgaben                                  |     | Einnahmen               |     |
|-------------------------------------------|-----|-------------------------|-----|
| Konsum von intern produzierten Gütern . . | 500 | Lohneinkommen . . . . . | 700 |
| Ersparnis . . . . .                       | 100 |                         |     |
| Steuern . . . . .                         | 50  |                         |     |
| Konsum von direkt importierten Gütern . . | 50  |                         |     |
| Summe . . . . .                           | 700 | Summe . . . . .         | 700 |

Die Leakage besteht hier aus Ersparnis, Steuerleistungen und «Import». Was nicht Leakage ist, fällt auch im Sektor der Haushalte unter die Kategorie von Ausgaben, die im lokalen Kreislauf weiterfließen.

*Zusammengefaßt:* Der Einkommensstrom fließt vom Sektor der Haushalte zum Sektor der Unternehmungen und zurück. Andere Sektoren, deren Entscheidungen als Daten (Parameter) in die Analyse eintreten, sind die «übrige Welt» und der «Staat». Die Ausgaben sind entweder endogen oder exogen determiniert, d.h. induziert oder autonom, d.h. vom Einkommensstrom abhängig oder nicht. Induziert sind die Ausgaben der internen Haushalte und Unternehmungen, mit Ausnahme der Konstanten in der Konsumfunktion und der Ausgaben für Kapitalgüter. Exogene Größen sind X, G, K und I. Die Haushalte und Unternehmungen können ihre Einnahmen alternativ verwenden: entweder bleibt das Geld im lokalen Kreislauf, oder es versickert in irgendeiner Form.

Das Modell, das der Berechnung zugrunde liegt, kann nun entwickelt werden. Die Methode der Sektoranalyse des Multiplikators wurde in anderer Form von Ralph Turvey<sup>9</sup> beschrieben; die mathematische Technik findet sich bei Machlup<sup>10</sup> und Samuelson<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Some Notes on Multiplier Theory, American Economic Review, Juni 1953, p. 275 ff.

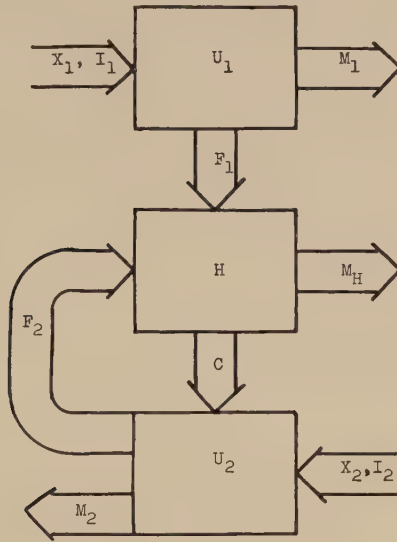
<sup>10</sup> International Trade and the National Income Multiplier, Philadelphia 1943.

<sup>11</sup> The Simple Mathematics of Income Determination, a. a. O.

## II. Das Modell

Das Modell besteht vorerst aus zwei Unternehmungssektoren ( $U_1$  und  $U_2$ ) und einem Haushaltsektor (H), der sämtliche Produktionsfaktoren, die gegen Bezahlung in der Wirtschaft eingesetzt werden, zur Verfügung stellt. Das Einkommen der Wirtschaft wird dann definiert als Summe der Faktorzahlungen, d.h.  $Y$  ist gleich der Summe der H-Einkommen.

*Kreislaufschema Nr. 1*



H empfängt Zahlungen:

1. von  $U_1$ . Dessen Zahlungen sind bestimmt durch die  $U_1$ -Exporte und  $U_1$ -Verkäufe von Kapitalgütern an die lokale Wirtschaft, minus (a)  $U_1$ -Importe und Abschreibungen minus (b)  $U_1$ -Steuerleistungen minus (c)  $U_1$ -Gewinne, die nicht verteilt werden.

(a), (b) und (c) werden durch Import- (= Material-), Steuer- und Sparquoten bestimmt. Die unabhängige Variable der Faktorzahlungen ist dann  $(X_1 + I_1)$ , die Summe von Exporten und Kapitalgüterverkäufen des Sektors  $U_1$ . Die Variable ist in Wirklichkeit ein Parameter.

2. von  $U_2$ . Die Verkäufe dieses Sektors sind bestimmt durch die Exporte ( $X_2$ ), die Verkäufe von Kapitalgütern auf dem lokalen Markt ( $I_2$ ) und die Verkäufe von Konsumgütern auf dem heimischen Markt (C), minus (a)  $U_2$ -Importe und Abschreibungen minus (b)  $U_2$ -Steuerleistungen minus (c)  $U_2$ -Gewinne, die nicht verteilt werden.

Von den Einnahmen des Sektors  $U_2$  sind  $I_2$  und  $X_2$  exogen bestimmt, während  $C$  durch die Konsumneigung der Haushalte gegeben ist. Dabei handelt es sich um die Grenzneigung zum Konsum von intern produzierten Gütern<sup>12</sup>.

Der Unterschied zwischen den beiden Sektoren  $U_1$  und  $U_2$  ist also, daß die Faktorzahlungen von  $U_1$  vollkommen exogen determiniert sind, während die Faktorzahlungen von  $U_2$  teils induziert sind.

Im Jahre 1939 wären, entsprechend der Struktur der Basler Wirtschaft, folgende Erwerbsgruppen dem Sektor  $U_1$  zuzurechnen gewesen: chemische Industrie, Maschinenindustrie, Textilindustrie, Großhandel, Banken, Börse und Versicherung, Verkehr, Gastgewerbe. Dem Sektor  $U_2$  gehören an: Bauindustrie, Metallindustrie, Bekleidungs-, Lederindustrie und Reinigungsgewerbe, Nahrungsmittelindustrie und Detailhandel.

Die Summe der Faktorzahlungen (Einnahmen von  $H$ ) ist also gleich

$$\begin{aligned} & \text{Exporte von } U_1 + \text{Exporte von } U_2 \\ & + \text{Kapitalgüterverkäufe von } U_1 \text{ und } U_2 \text{ (interne)} \\ & + \text{Verkäufe von Konsumgütern (interne) durch } U_2 \\ & - U_1\text{-Steuerzahlungen (als } T_1 \text{ bezeichnet)} \\ & - U_2\text{-Steuerzahlungen (} T_2 \text{)} \\ & - \text{unverteilte Gewinne von } U_1 (B_1) \\ & - \text{unverteilte Gewinne (} B_2 \text{) von } U_2 \\ & - \text{Materialquote (} M_1 \text{) von } U_1 \\ & - \text{Materialquote (} M_2 \text{) von } U_2. \end{aligned}$$

Das Einkommen ( $Y$ ) von  $H$  ist dann gleich

$$X_1 + X_2 + I_1 + I_2 + C - T_1 - T_2 - B_1 - B_2 - M_1 - M_2$$

oder, zusammengefaßt,

$$Y = X + I + C - T - B - M.$$

Der Konsum von intern produzierten Gütern ist eine endogene Größe und abhängig vom Einkommen des Sektors  $H$ . Er sei der Einfachheit halber eine linear homogene Funktion:

$$C = c \cdot Y.$$

Dann ist

$$Y = X + I + c \cdot Y - T - B - M.$$

---

<sup>12</sup> Die relevanten Kapitalgüter werden laufend produziert. Die Produktionskosten, die dabei den Betrieben erwachsen, werden in derselben Periode bestritten, in der die Kapitalgüter verkauft werden, wobei Verkauf und Produktion simultan erfolgen. Werden bereits bestehende Kapitalgüter verkauft, so berührt dies die Einkommensanalyse nicht. Es findet dann einfach eine Verwandlung eines Aktivums in der Bilanz der verkaufenden Firma in eine liquidere Form, eine Verwandlung eines Aktivums in der Bilanz der kaufenden Firma in eine illiquidere Form statt. Die Erfolgsrechnungen beider Firmen werden in diesem Fall nicht tangiert, es sei denn, daß ein Prozentsatz des Wertes des erworbenen Aktivums bereits in der Periode, in welcher der Kauf stattfindet, in der Gewinn- und Verlustrechnung der kaufenden Firma als Abschreibung erscheint. Dieser Betrag wird jedoch ignoriert. Beim Verkauf von Kapitalgütern der laufenden Periode erscheinen die Verkaufskosten als Einnahmen in der Erfolgsrechnung der verkaufenden Firma, während sie die kaufende Firma nur in der Bilanz belasten. Vgl. *Ruggles*, op. cit. p. 31 f.

Sind die drei Größen, deren Summe die Leakage des Sektors der Unternehmungen bildet, ebenfalls linear homogene Funktionen von  $Y$ , so ist

$$Y = \frac{X + I}{1 - c + m + b + t},$$

wobei  $m$ ,  $b$  und  $t$  die Koeffizienten der funktionellen Abhängigkeit der Variablen  $M$ ,  $B$  und  $T$  von  $Y$  darstellen.

Da die Verkäufe von Kapitalgütern nur die Nettoinvestitionen widerspiegeln, ist das berechnete Einkommen eine Nettogröße. Es enthält außerdem weder unverteilte Gewinne, noch Steuerleistungen.  $Y$  ist das persönliche Einkommen der lokalen Wirtschaft. Die staatlichen Ausgaben können, da sie autonom sind, an irgendeiner Stelle eingeführt werden. Die Annahme, daß Staatsausgaben sich auf die Verkäufe von Kapitalgütern ( $I_1$ ) des Sektors  $U_1$  auswirken, ist, unter der Voraussetzung der Diskriminierung gegen externe Arbeiter, gerechtfertigt und führt zum gleichen Resultat wie die Einführung einer neuen Variablen.

Die Annahme, die gesamte Leakage des Systems sei eine linear homogene Funktion des Einkommens, widerspricht der Feststellung, Sektor  $U_1$  sei dadurch charakterisiert, daß seine Einnahmen und Ausgaben exogen determiniert würden. Die Konsumneigung des Sektors  $H$  beeinflußt den Sektor  $U_1$  überhaupt nicht, so daß keinerlei Abhängigkeit der Einnahmen der  $U_1$ -Firmen von  $Y$  besteht (anders im Sektor  $U_2$ ). Daraus geht hervor, daß alle drei Leakage-Variablen ( $T$ ,  $B$  und  $M$ ) des Sektors  $U_1$  exogen determiniert werden und im Fall von Sekundäreffekten konstant sind.

Es ist also bloß notwendig, die Grenzneigungen der  $U_2$ -Unternehmungen zu kennen, wenn sekundäre Effekte einer Veränderung irgendwelcher Parameter ( $I$ ,  $X$ ) auf Beschäftigung und Einkommen bestimmt werden sollen.

Entsprechend der reinen Multiplikatortheorie werden im Modell die Erlöse aus Verkäufen von Kapitalgütern der laufenden Produktion als autonom behandelt.

(Mathematisch  $\frac{\partial I}{\partial Y} = 0$ , und  $\frac{\partial I}{\partial i} = 0$  oder  $i = \text{const.}$ ). Diese Annahmen ergeben

sich u. a. aus der Vernachlässigung des Akzelerationsprinzips, d. h. aus dem statischen Charakter der Untersuchung. In einem Zustand allgemeiner Unterbeschäftigung und unvollständiger Ausnutzung der Kapazität ist die Methode gerechtfertigt. Eventuelle Investitionsstöße können hier (wenigstens, wenn die Depression nicht schon so lange gedauert hat, daß die Überschußkapazität infolge mangelnder Ersatzinvestitionen genügend reduziert worden ist) nur exogen erklärt werden<sup>13</sup>.

Alle Investitionsgüterindustrien können also bezüglich ihrer Grenzneigungen vernachlässigt werden. Die entsprechenden Variablen beziehen sich im folgenden auf Konsumgüterindustrien, die für den internen Markt produzieren, d. h. auf einen Teil des Sektors  $U_2$ . Deren Leakage-Quoten werden weiterhin als linear homogene Funktionen des Einkommens des Sektors  $H$  betrachtet. – Können die Kapitalgüter-

<sup>13</sup> Vgl. J. R. Hicks, A contribution to the theory of the trade cycle, p. 52: «It is... after a fall that output is likely to be able to change appreciably without inducing a substantial amount of investment.»

produzenten des Sektors  $U_1$  ihren Absatz erhöhen, beispielsweise, weil eine aktive Beschäftigungspolitik eingeleitet worden ist, so erhöht sich das Einkommen des Sektors H. Werden die staatlichen Investitionen mit  $dI$  bezeichnet, wobei  $dI$  für die aus der Investition direkt resultierenden Faktorzahlungen steht, so stellt sich folgender Effekt ein:

$$\frac{dY}{dI} = 1 + c \cdot \frac{dY}{dI} - (t + b + m) \cdot \frac{dY}{dI}.$$

Also ist  $dY$ , die resultierende Zunahme des Einkommens von H,

$$dY = dI \cdot \frac{1}{1 - c + t + b + m}.$$

Aus den erwähnten Gründen sind die Grenzneigungen  $c$ ,  $t$ ,  $b$  und  $m$ :

$c$ : Grenzneigung von H zum Konsum interner Güter

$t$ : Grenzrate der Besteuerung lokaler  $U_2$ -Betriebe

$b$ : Grenzrate der unverteilteten  $U_2$ -Gewinne

$m$ : Grenzrate der  $U_2$ -Materialimporte

Dies sind, neben  $dI$ , die zu ermittelnden Parameter.

Die abgeleitete Formel ist aber für die praktische Anwendung noch ungeeignet. Auch die  $U_2$ -Unternehmungen, die Konsumgüter herstellen, exportieren einen Teil ihrer Produktion, sei es auch nur, indem sie Güter an auswärtige Konsumenten, die zufällig auf dem lokalen Markt auftreten, verkaufen. Die Einnahmen der lokalen Konsumgüterindustrien setzen sich also zusammen aus  $C$ , den Konsumausgaben der internen Faktoren, und  $X_2$ , sowie möglicherweise aus Erlösen von Kapitalanlagen vergangener Perioden, also einer weiteren autonomen Größe, die unter  $X_2$  subsumiert werden kann. Die Einkommensgleichung lautet jetzt

$$Y = X_1 + I_1 + (c \cdot Y + X_2) - (t + b + m) (X_1 + I_1) - (t + b + m) (c \cdot Y + X_2).$$

Die resultierenden sekundären Effekte im Fall einer Erhöhung der Verkäufe der Kapitalgüterproduzenten sind:

$$\frac{dY}{dI} = 1 + c \cdot \frac{dY}{dI} - (t + b + m) \cdot c \cdot \frac{dY}{dI},$$

und  $dY$  ist

$$\frac{dI}{1 - c + c(t + b + m)}.$$

Versucht man, die Grenzneigungen der lokalen Konsumgüterindustrien aus ihrer Kostenstruktur zu berechnen, so ist man darauf angewiesen, gewogene Durchschnittswerte der Grenzneigungen verschiedener Industrien zu verwenden.

Nach der letzten Formel betreffen die Leakages nicht allein bloß die lokalen Konsumgüterindustrien; sie müssen bei der Berechnung des Multiplikators auch noch mit der Grenzneigung der Haushalte zum Konsum von lokalen Gütern multipliziert werden. Die Multiplikation vergrößert, da  $c$  kleiner als eins ist und außerdem im Nenner als Koeffizient auftritt, den Multiplikator. Letzterer muß deshalb nicht unbedingt so klein sein, wie vielleicht a priori angenommen werden könnte.

Das heißt jedoch nicht sehr viel. Je größer der Anteil der Exporte am Volkseinkommen – d. h. in diesem Fall regionalen Einkommen –, um so geringer wird der Anteil der andern autonomen Einkommensbestandteile sein. Diese übrigen autonomen Ausgaben sind  $K$ , der «autonome Konsum», und die privaten und staatlichen Investitionen ( $I$  und  $G$ ). Ist der Anteil der Exporte,  $X$ , sehr groß, so wird der Anteil von  $K + I + G$  relativ klein sein. Bei einer so stark mit der Außenwelt verflochtenen Wirtschaft wie einer Stadt wird also der technisch mögliche *Multiplikand* auf Grund der strukturellen Besonderheiten kleiner sein als in einer nationalen Wirtschaft<sup>14</sup>. Da auch der Multiplikator kleiner sein wird, sind quantitativ der lokalen Politik sehr enge Grenzen gesetzt. Alle autonomen Einkommensbestandteile gehören in den Multiplikanden. In einer Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen besteht aber der Multiplikand nur aus der manipulierten Größe, dem «politischen Parameter» (Samuelson).

Dies sind in einer Stadtwirtschaft nur die beiden Bestandteile  $I$  und  $G$ , eventuell noch  $K$ . Da keine nationalen Grenzen die Stadtwirtschaft nach allen Seiten abschließen, sind handels- und währungspolitische Maßnahmen und damit die Manipulation von  $X$  nahezu unmöglich.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß eine strukturelle Grenze des Multiplikanden wichtiger sein wird als die durch die hohe Leakage bedingte Grenze des Multiplikators. Das läßt sich an einem Zahlenbeispiel erläutern. Ist

$$Y = C + I + G + X, \text{ wobei } C = 0,5 Y;$$

und sind  $I = 10$ ,  $X = 50$  und  $G = 10$ , so ist  $Y = 140$ .

<sup>14</sup> Das hier behandelte Problem hat schon *Keynes* in seiner Allgemeinen Theorie als ein offensichtliches, aber leicht erklärbares Paradoxon beschäftigt (op. cit. p. 106–108). *Keynes* vergleicht zwei Volkswirtschaften; eine «arme» und eine «reiche». Die «arme» hat gemäß der Gestalt der Konsumfunktion eine höhere Grenzneigung zum Konsum als die «reiche» Wirtschaft. Demnach hätte das ärmere Gemeinwesen unter stärkeren Einkommensschwankungen zu leiden als das wirtschaftlich höher entwickelte, was offensichtlich der konjunkturalhistorischen Erfahrung widerspricht. Die Lösung ergibt sich aus der Überlegung, daß unterentwickelte Länder eine höhere *Durchschnittsneigung* zum Konsum haben als «mature economies». Ist  $C_1/Y_1$  die (durchschnittliche) Konsumneigung der armen,  $C_2/Y_2$  die Neigung der reichen Wirtschaft, so ist

$$C_1 : Y_1 > C_2 : Y_2.$$

Da aber

$$C/Y + I/Y = 1, \text{ ist } I_1/Y_1 < I_2/Y_2,$$

d. h. der Anteil der Investitionen ist im reichen Gemeinwesen größer als im armen, der *Multiplikand* im ersten Fall größer als im zweiten, das reiche Gemeinwesen deshalb unstabiler als das arme. Setzt man  $(X + I + G + K)$  an Stelle von  $I$ , und nimmt man an, daß der Anteil von  $X$  groß sei, so bleiben einer exportabhängigen Wirtschaft relativ geringe Möglichkeiten der Variation ihrer Ausgabenparameter.

Werden jetzt die staatlichen Ausgaben für Kapitalgüter um 50 % erhöht – was ein beträchtliches Budgetdefizit zur Folge haben dürfte –, so steigt das Einkommen auf

$$Y = 0,5 Y + 75 = 150.$$

Trotz dem beträchtlichen Multiplikator von 2 ist das Einkommen infolge einer fünfzigprozentigen Erhöhung der staatlichen Investitionen bloß um 7 % seines früheren Wertes gestiegen. In einer Wirtschaft, deren Verhältnisse hinsichtlich der Bedeutung des Außenhandels etwa denjenigen der USA entsprechen, treten folgende Wirkungen ein:

$$(G = 50, I = 10, X = 10, c = 0,5) \\ Y = 140.$$

Wird  $G$  um 50 % erhöht, so steigt  $Y$  auf 190, also um 36 % seines früheren Wertes.

Die Annahme, daß der Anteil der Exporte am lokalen Einkommen sehr hoch sein muß, läßt sich auf einfache Art und Weise begründen. Die Importneigung der Welt als ganzes ist gleich null. Die «Importneigung» eines einzelnen Haushalts ist, falls er nicht Selbstversorger ist, gleich seiner Konsumneigung. Irgendwo zwischen diesen Extremen muß die Importneigung der lokalen Wirtschaft liegen. Ist schon die nationale Wirtschaft, der das lokale System angehört, stark vom Außenhandel abhängig, was auf die Schweiz zutrifft<sup>15</sup>, so wird die Neigung zum Importieren im lokalen System besonders hoch sein. Ist die lokale Wirtschaft im Verhältnis zur übrigen Welt im Gleichgewicht – d.h., ist ihre Ertragsbilanz im Gleichgewicht –, so sind die Exporte sämtlicher Faktorleistungen wertmäßig gleich den Importen sämtlicher Faktorleistungen. Zeigt die lokale Wirtschaft im Gleichgewicht eine hohe Neigung zum Importieren von externen Faktorleistungen, so wird sie auch einen hohen Anteil ihrer laufenden Produktion exportieren. Mithin ist der Anteil der lokal-wirtschaftspolitisch nicht manipulierbaren Faktoreinkommen groß und der technisch mögliche Multiplikand klein. Die dann und wann vertretene Ansicht, die Produktion des Kantons Basel-Stadt für externe Märkte sei gering, ist in Verbindung mit der Tatsache, daß eine lokale Wirtschaft eine hohe Leakage hat, inkonsistent. Die These besagt, daß die Ertragsbilanz des Stadtkantons langfristig defizitär ist, was sich nicht mit der Tatsache vereinbaren läßt, daß das reale verfügbare Einkommen pro Einwohner im Kanton Basel-Stadt erwiesenermaßen höher ist als die entsprechende schweizerische Durchschnittsziffer<sup>16</sup>.

Das Modell, das die Kreislaufzusammenhänge veranschaulichen soll, muß jetzt erweitert werden. Für eine lokale Wirtschaft ist ein bisher vernachlässigter Sektor

<sup>15</sup> Der Anteil der Güter- und Dienstleistungsimporte am Volkseinkommen beträgt «in normalen Zeiten» ungefähr ein Drittel. Vgl. *Kneschaurek*, op. cit. p. 19.

<sup>16</sup> Die relativ starke Exportorientierung lokaler Wirtschaften (in Basel beträgt der Anteil der Produktion für externe Märkte ca. 50 %) ist eine Folge der heute allgemein verwirklichten intensiven Arbeitsteilung. Die funktionelle Arbeitsteilung führt notwendig auch zu einer räumlichen Arbeitsteilung; und der Spezialisierungsgrad der Wirtschaft nimmt zu, wenn das analysierte Territorium verkleinert wird. Spezialisierungsgrad und Anteil der Exporte an der Produktion verändern sich dabei parallel. Dies ist auch die Ansicht von *R. F. Harrod*: «Der Umfang der inter-grafschaftlichen Bewegung (d.h. auch: Gütertransaktion) ist im Vergleich zum betroffenen Gebiet viel größer als der der internationalen Bewegung.» (Vgl. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 3. Auflage, p. 12, Bern 1948.)

für die richtige Erfassung der sekundären Effekte von großer Bedeutung. Dieser Sektor wird hier Vermittlungssektor genannt. Da hauptsächlich der Detailhandel für die Vermittlung von Konsumgütern in Frage kommt, wird der Vermittlungssektor im folgenden mit «D» bezeichnet. Eine Analyse des Konsumentenbudgets oder der Haushaltsrechnung zeigt, daß der Großteil aller konsumierten Güter auf dem Markt einer Stadtwirtschaft erhältlich sein dürfte, ist doch die lokale Wirtschaft auch Handelszentrum der Umgebung. Die Grenzneigung der *Haushalte* zum Import ist deshalb gering. Falls die lokale Wirtschaft jedoch nicht über eine hochgradig differenzierte Konsumgüterindustrie verfügt, also praktisch autark ist, wird nur ein Teil der Konsumgüter intern produziert, der Rest wird importiert, und zwar durch den Sektor D. *Dessen* Importneigung ist sehr hoch, und wenn bloß die Leakages der Sektoren U und H berücksichtigt werden, so liefert das Modell zu starke sekundäre Effekte. Ist hingegen die Leakage des Sektors D so hoch wie seine Einnahmen, und fließen alle Ausgaben des Sektors H zunächst dem Sektor D zu, so wird der Kreislauf der lokalen Wirtschaft unterbrochen. Es finden keine Übertragungen exogener Impulse auf lokale Unternehmungen mehr statt, und die Multiplikatoranalyse wird sinnlos. Das Kreislaufschema wird so modifiziert, daß es kein Kreislaufschema mehr ist.

Ein derartiges Modell entspricht aber nicht der Wirklichkeit einer Stadtwirtschaft. Existiert auch nur *eine* Konsumgüterindustrie, die Mitglieder des Sektors H als Faktoren beschäftigt, so ist ein lokaler Kreislauf vorhanden. Ist die Grenzneigung zum Konsum der Produktion der betreffenden Industrie größer als null (was besonders in den unteren Einkommensklassen, die die ersten Nutznießer der Beschäftigungspolitik sein werden, der Fall sein wird), so sind sekundäre Effekte zu beobachten. Eine zusätzliche Bedingung muß allerdings noch erfüllt sein. Die Grenzneigung zur Beschäftigung von Faktoren muß in der betreffenden Konsumgüterindustrie größer als null sein. Wäre diese Grenzneigung aber null, so würde das bedeuten, daß mehr Güter produziert werden können, ohne daß der «Input» von Faktorleistungen erhöht werden müßte; ein Zustand, der impliziert, daß «etwas» aus «nichts» produziert wird. Alle Bedingungen für das Zustandekommen der Multiplikatorwirkung sind mithin in einer Stadtwirtschaft erfüllt. Es geht, mit andern Worten, nicht um die *Existenz* von sekundären Effekten, sondern um deren Stärke.

Die Grenzneigung zum Konsum von Gütern, die der Sektor D verkauft, ist nur in einem ganz spezifischen Sinne ein Begriff mit einem eindeutigen Inhalt. Das dem Konsumenten durch den Sektor D vermittelte Produkt setzt sich aus zwei «Substanzen» zusammen: aus dem Gut, das Sektor D von einem andern Sektor (U) kauft, und aus einer Dienstleistung, der «Vermittlung». Bloß die Differenz zwischen dem Verkaufspreis auf dem Markt für Konsumgüter und dem Einkaufspreis, den Sektor D zu zahlen hat, stellt einen «value added» des Sektors D dar.

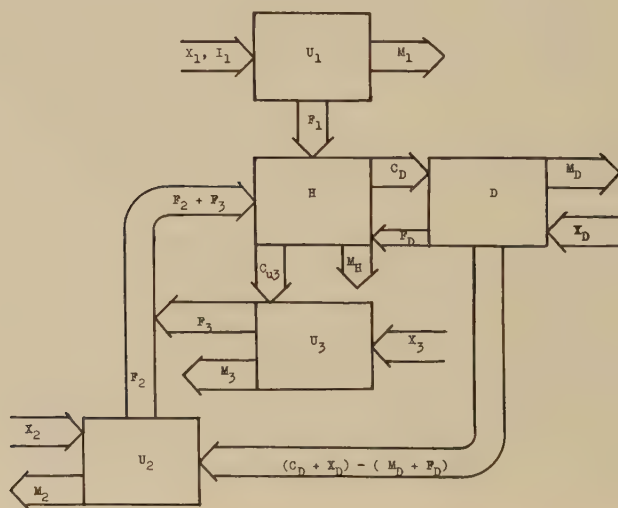
Bisher wurde angenommen, daß alle Nicht-Faktorleistungen der Unternehmungen «Leakage» darstellen. Dadurch wurde das Problem der vorgeschalteten Industrien umgangen. Vom value added wurde bloß als dem Faktoreinkommen von H gesprochen, nicht aber in bezug auf die vertikale Wirtschaftsstruktur. Diese Betrachtungsweise ist, wenn sie auf den Sektor D angewendet wird, falsch. Da der Sektor D

nicht alle Güter, die er verkauft, importiert, sondern einen Teil davon von lokalen Unternehmungen bezieht, ist seine Leakage nicht identisch mit der Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Faktorzahlungen. Die Materialquote des Sektors D ist nicht identisch mit der Importquote. Der nachgeschaltete Sektor, von dem D seine lokalen Konsumgüter bezieht, erhält m. a. W. einen Teil der Materialquote des Sektors D. Für diesen nachgeschalteten Sektor stellen dann die Importe und die Faktorzahlungen des Sektors D Leakage dar. Der lokale value added, der bei der Produktion (im ökonomischen Sinne) eines durch den Sektor D verkauften Gutes entsteht, besteht also einmal aus den Faktorzahlungen, die aus der Vermittlung dieses Gutes an den Sektor H im Sektor D geleistet werden, und ferner aus den Faktorzahlungen, die bei der (technischen) Produktion des Gutes im Sektor geleistet werden, welcher dem Sektor D «nachgeschaltet» ist. Nachgeschaltet heißt hier, daß der Geldstrom, der aus Sektor H fließt, den Produktionssektor nach dem Vermittlungssektor erreicht.

Nur ein Teil der Produktion, die in den Konsum der lokalen Faktoren eingeht, wird durch den Vermittlungssektor geschleust. Zahlreiche Waren, besonders Nahrungsmittel und Dienstleistungen, werden durch die Produzenten direkt verkauft. Kein vorgeschalteter Sektor tritt dann zwischen Produktion und Konsum, das heißt zwischen die Sektoren U und Sektor H.

Somit können nun die Unternehmungen in vier Sektoren klassifiziert werden. Diese Gliederung erfaßt gleichzeitig alle Betriebe und ordnet sie in einer für die Berechnung der Sekundäreffekte sinnvollen Art und Weise. Sektor  $U_1$  beliefert wie bisher einerseits ausschließlich die übrige Welt und stellt außerdem die Kapitalgüter her, die von den andern lokalen Sektoren gekauft werden. Die Sektoren  $U_2$  und  $U_3$  produzieren Konsumgüter für die lokalen Haushalte und eventuell auch für den Export. Sektor D ist dem Sektor  $U_2$  vorgeschaltet. Sektor  $U_3$  beliefert den Sektor H direkt. Das Kreislautschema veranschaulicht dann folgende Ströme:

*Kreislautschema Nr. 2*



Sektor H importiert, spart und konsumiert Güter der Sektoren  $U_2$  und  $U_3$  und hat folgende Neigungen: Grenzneigung zum Konsum intern produzierter Güter,  $c$ , Grenzneigung zum Sparen und zum Importieren. Die letzteren beiden, zusammen mit der hier gleich null gesetzten Grenzrate der Besteuerung, ergeben die «Grenzrate des Verlustes» (marginale Leakage) im Sektor der Haushalte,  $L$ , so daß  $c + L = 1$ .

Die Grenzrate des Konsums intern produzierter Güter zerfällt in die Grenzneigung zum Konsum von Gütern,  $c_{u3}$ , die im Sektor  $U_3$  hergestellt werden und die Grenzneigung zum Konsum von Gütern,  $c_D$ , die durch den Sektor D vermittelt werden. Also

$$1 - L = c = c_{u3} + c_D.$$

Die Sektoren  $U_2$  und  $U_3$  produzieren auch für die übrige Welt. Dieser Teil ihrer Produktion ist jedoch unabhängig vom lokalen Verbrauch, und die daraus resultierenden Einnahmen der beiden Sektoren sind daher autonom bestimmt.

Die Leakage-Grenzneigungen sind in den einzelnen Produktionssektoren und im Vermittlungssektor:

Sektor  $U_1$ :  $L_1$ . Die Faktorzahlungen des Sektors  $U_1$  an H (nach den Voraussetzungen gleich den gesamten Faktorzahlungen des Sektors) sind dann

$$F_1^* = (1 - L_1) (X_1 + I) = F_1 (X_1 + I)$$

wo  $X$  für Exporte und  $I$  für die an lokale Produktions- und Vermittlungsunternehmen und an den Staat gelieferten Kapitalgüter laufender Produktion stehen.

Dem Sektor  $U_2$  ist Sektor D vorgeschaltet, dessen Einnahmen gleich der Summe aus Verkäufen an die heimischen Haushalte und an externe Konsumenten sind. Letztere werden hier vernachlässigt, was, da sie exogen determiniert sind, nichts an den Schlußfolgerungen ändert. Wenn  $E_D$  also die Einnahmen des Vermittlungssektors sind, so ist

$$E_D = c_D Y.$$

Auch die Konstanten der «partiellen Konsumfunktionen» werden vernachlässigt, was ebenfalls nichts am Resultat ändert. Die Einnahmen des Sektors D bilden die Quelle seiner Ausgaben. D hat folgende Möglichkeiten: Faktorzahlungen, Zahlungen an den nachgeschalteten Sektor  $U_2$  und Leakage. Die letzten beiden Arten von Zahlungen fließen nicht an die Faktoren (H) weiter. Der Anteil der Ausgaben von D, die dem Sektor  $U_2$  zufließen, ist bestimmt durch die Grenzneigung zum Konsum von Gütern des Sektors  $U_2$ , die als  $c_{u2}$  bezeichnet wird. Voraussetzung ist, daß die Preisbildung im Sektor D in der Weise erfolgt, daß auf importierte und intern produzierte Güter die gleiche Bruttogewinnmarge geschlagen wird. Die Faktorzahlungen von D sind bestimmt durch die Grenzneigung des Sektors zur Beschäftigung von Faktoren,  $F_D$ . Wenn also  $F_D^*$  die Faktorzahlungen von D sind, so gilt

$$F_D^* = F_D c_D Y.$$

Die Zahlungen von D an  $U_2$  sind  $c_{u2} c_D Y$ . Die Leakage von D ist dann ein Residualbetrag

$$L_D^* = E_D - F_D^* - c_{u2}c_D Y = c_D Y (1 - F_D - c_{u2}).$$

Sektor  $U_2$  läßt ebenfalls einen Betrag  $L_2^*$  versickern. Die ihm zuströmenden Einnahmen sind

$$E_2 = c_{u2}c_D Y$$

(plus Exporte, aus den genannten Gründen gleich null gesetzt). Seine Leakage ist dann

$$L_2^* = L_2 c_{u2}c_D Y$$

und die  $U_2$ -Faktorzahlungen sind

$$F_2^* = E_2 - L_2^* = c_{u2}c_D Y (1 - L_2) = F_2 c_{u2}c_D Y.$$

Die Einnahmen des Sektors  $U_3$ ,  $E_3$ , sind gegeben durch

$$E_3 = c_{u3} Y.$$

Seine Faktorzahlungen sind dann

$$F_3^* = F_3 E_3 = E_3 - L_3^* = c_{u3} Y (1 - L_3) = F_3 c_{u3} Y.$$

Die gesamten Zahlungen an den Sektor H, das heißt das persönliche Einkommen oder der *value added der lokalen Wirtschaft* sind also

$$\begin{aligned} Y &= F_1^* + F_2^* + F_3^* + F_D^* \\ &= F_1 (X_1 + I) + F_2 c_{u2}c_D Y + F_3 c_{u3} Y + F_D c_D Y \\ &= \frac{F_1 (X_1 + I)}{1 - F_D c_D - F_2 c_{u2}c_D - F_3 c_{u3}} \end{aligned}$$

oder

$$Y = \frac{(1 - L_1) (X_1 + I)}{1 - F_D c_D - (1 - L_2) c_{u2} c_D - (1 - L_3) c_{u3}}.$$

Welche der beiden letzten Formeln sinnvoller ist, hängt von den zur Verfügung stehenden Daten ab.

Aus einer Veränderung einer autonomen Variablen des Sektors  $U_1$ , sei es beispielsweise infolge einer Erhöhung der staatlichen Nachfrage nach Kapitalgütern, resultiert eine Erhöhung des Faktoreinkommens um

$$dY = \frac{F_1 \cdot dI}{1 - F_D c_D - F_2 c_{u2}c_D - F_3 c_{u3}}.$$

Der Multiplikand,  $F_1 dI$ , enthält nur die Faktorzahlungen der zusätzlichen Investition, ist also eine Nettogröße.  $F_1 dI$  stellt die primäre Einkommenserhöhung in der lokalen Wirtschaft dar.

Der Multiplikator, gleich dem reziproken Wert des Nenners auf der rechten Seite der Gleichung, berücksichtigt den Leakage-Gehalt der induzierten Ausgaben. Die Zunahme der Beschäftigung ist unter den im theoretischen Teil beschriebenen Voraussetzungen proportional zur Einkommenszunahme.

### III. Quantitative Analyse

Die verschiedenen Koeffizienten, die in diesem Modell zur Berechnung der induzierten Ausgaben notwendig sind, können auch für eine Stadtwirtschaft einigermaßen geschätzt werden. Ausgangspunkte sind die Kostenstruktur der relevanten Sektoren einerseits ( $U_2$ ,  $U_3$  und  $D$ ) und die Zusammensetzung der Konsumenausgaben anderseits<sup>17</sup>. Auch diese Berechnung erfordert u. a. Annahmen, die zu überprüfen sowohl wenig sinnvoll als auch unmöglich ist, da die Voraussetzungen der quantitativen Analyse ständig wechseln. Ein Ausweg aus dieser Situation ist, alle zweifelhaften Wirkungen gleich null zu setzen. Der berechnete Multiplikator ist dann ein «Minimal-Multiplikator».

Abweichungen von jedem Multiplikator, der für kleine Aggregate berechnet wird, sind schon aus dem Grund zu erwarten, weil die benötigten Grenzneigungen zum Konsum einzelner Güter weit weniger stabil sind als makroökonomische Grenzneigungen zum globalen Konsum<sup>18</sup>. In einem bestimmten Sinne ist die Berechnung «partieller Konsumneigungen» sogar willkürlich, denn die *Zusammensetzung* der Ausgaben hängt nicht nur vom Niveau der Einkommen ab, sondern vom ganzen Gefüge der relativen Preise der Konsumgüter. Alle diese Variablen werden von der Multiplikatortheorie vernachlässigt.

Die Nachfragefunktion für ein Gut A ist beispielsweise, wie in der Preistheorie dargelegt wird, von folgender Art:

$$x_A = f(p_A, p_B, \dots, p_N, y)$$

wo  $x_A$  die nachgefragte Menge des Gutes A;  $p_A$  dessen Preis und  $p_B \dots p_N$  die Preise einer Anzahl Güter sind. Die Grenzneigung zum Konsum des Gutes A ist dann  $\frac{\delta x_A}{\delta y} \cdot \overline{p_A}$ . Als partielle Ableitung berücksichtigt die Grenzneigung nur die

Veränderung einer einzigen Variablen, die des individuellen Faktoreinkommens,  $y$ .

Verändern sich dann die beiden Preise  $p_A$ ,  $p_B$  oder ein anderer Preis, so ist es beispielsweise möglich, daß Gut A durch ein anderes Gut B substituiert wird, ohne daß dies aus der berechneten Grenzneigung zum Konsum von Gut A hervorgehen würde, weil in diesem Koeffizienten keine Substitutionseffekte berücksichtigt werden. Wenn beispielsweise an Stelle von Gut A, das von Sektor  $U_2$  produziert werde, ein Gut B des Sektors  $U_3$  konsumiert wird, so verändert sich der wirkliche Multiplikator, während der berechnete konstant bleibt. Diese Effekte können nicht berücksichtigt werden. Ebenso exogen für die Multiplikatortheorie wie die relativen Preise sind Vorgänge wie das Auftreten neuer Produkte, Geschmackveränderungen usw.<sup>19</sup>. Dies vorausgeschickt, sollte von der Stabilität partieller Konsumfunktionen

<sup>17</sup> Zu dieser Berechnungsmethode vgl. *Charles La Roche*, Empirische Konsum- und Sparfunktionen, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1950, p. 207 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Jan Tinbergen*, Einführung in die Ökonometrie, p. 73: «Des weiteren – und das ist von besonderer Wichtigkeit für makroökonomische Untersuchungen – besteht eine große Wahrscheinlichkeit, daß das gemeinsame Verhalten großer Personengruppen eine größere Regelmäßigkeit aufweist als das Verhalten einzelner Personen...»

<sup>19</sup> Vgl. *Arthur Spiethoff*, Die wirtschaftlichen Wechsellagen, p. 40. Zu den Konsumgewohnheiten wird dort bemerkt, daß «Moden» und «Natureinflüsse» eine beträchtliche Rolle spielen.

nicht allzuviel erwartet werden. Der Berechnung liegt eine historisch zufällige, sich in gewissen Koeffizienten widerspiegelnde Datenkonstellation zugrunde. Diese ist nicht aus der Luft gegriffen, aber zu jedem Zeitpunkt herrscht eine andere Datenkonstellation. Daraus folgt, daß der zu berechnende (wie der wirkliche) Multiplikator immer hochgradig unstabil sein wird.

Die berechneten Grenzneigungen basieren auf Haushaltsrechnungen und gelten unter der Voraussetzung, daß die vorhandenen Daten repräsentativ sind. Die Koeffizienten sind aus Daten der Nachkriegszeit berechnet worden, die auf eine Grenzneigung zum Konsum von 0,75 bis 0,8 schließen lassen. Aus schweizerischen Daten läßt sich eine Konsumneigung ähnlicher Größe errechnen<sup>20</sup>.

«Ausgaben» der Privaten, die dem Kapitalmarkt zufließen und deshalb Ersparnisse darstellen oder solche, die zunächst durch den Sektor Staat neutralisiert werden, wurden als Leakage behandelt. Die Neigung bezieht sich deshalb auf das persönliche, nicht auf das disponible Einkommen. In der nachstehenden Tabelle sind die Posten den Sektoren zugeordnet, denen die Ausgaben in der Regel zufließen. Die Kolonnen c und F geben die Grenzneigungen der Haushalte zum Konsum der Güter des betreffenden Sektors und die Grenzneigungen der Sektoren zur Beschäftigung von Faktoren wieder.

| Sektor           | Ausgabentyp                                                                                                                                                                                                 | Konsumneigung<br>$c_n$                                                       | Faktorquote<br>F                          |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| D                | Milch, Milchprodukte, Eier<br>Fette, Öle<br>Kartoffeln<br>Gemüse<br>Obst und Südfrüchte<br>Übrige Nahrungsmittel<br>Genußmittel<br>Grenzneigung zum Konsum von durch den<br>Sektor D vermittelten Produkten | 0,03<br>$c_D = 0,35$                                                         | $F_D = 0,2$                               |
| D-U <sub>2</sub> | Wohnungseinrichtung<br>Bekleidung<br>Grenzneigung zum Konsum von U <sub>2</sub> -Gütern                                                                                                                     | 0,03<br>0,07<br>$c_{u2} = 0,1$                                               | 0,4<br>0,5                                |
| U <sub>3</sub>   | Fleisch, Wurstwaren, Fische<br>Brot, Getreideprodukte, Backwaren<br>Miete<br>Reinigung<br>Gesundheitspflege<br>Verkehr<br>Bildung und Erholung<br>Grenzneigung zum Konsum von U <sub>3</sub> -Gütern        | 0,045<br>0,035<br>0,09<br>0,015<br>0,05<br>0,015<br>0,05<br>$c_{u3} = 0,300$ | 0,2<br>0,3<br>1<br>1<br>0,2<br>0,4<br>0,6 |
| «Übrige<br>Welt» | Bildung und Erholung<br>Fertige Mahlzeiten<br>Heizung und Beleuchtung<br>Importneigung des Sektors H,<br>$m = c - c_D - c_{u3} = 0,1$                                                                       | 0,05                                                                         |                                           |

<sup>20</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1953, p. 375. Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1954, p. 175.

Die Ausgaben unter D betreffen Güter, die ausschließlich vermittelt und nicht in der lokalen Wirtschaft produziert werden. Die Ausgaben unter  $D-U_2$  entfallen auf intern produzierte und intern vermittelte Güter. Bei  $U_3$  tritt kein vorgeschalteter Sektor zwischen H und die Produktion. Zu  $U_3$  gehören alle Dienstleistungen – Reinigung, Gesundheitspflege usw. –, von denen in der Hauptsache angenommen werden kann, daß ihre Produzenten als Haushalte organisiert sind. Der Posten Miete enthält die Ausgaben für die «Dienstleistung» des Leihens von Wohnraum. Es könnte vielleicht angenommen werden, dafür sei eine Grenzneigung zum «Konsum» von neuerstellten Wohnhäusern einzuführen. Diese Annahme wäre aus zwei Gründen falsch. Erstens ist in Depressionsperioden oft ein beträchtlicher Leerwohnungsbestand vorhanden (vgl. p. 131); zweitens wurde nachgewiesen, daß sich die einkommensbedingte Veränderung der Nachfrage nach Wohnraum hauptsächlich als qualitative Nachfrageveränderung auswirkt<sup>21</sup>. Trotzdem bilden die zusätzlichen Ausgaben für Mieten zusätzliches Einkommen. Dieses geht dem lokalen System so lange nicht verloren, als die Eigentümer des Wohnraums innerhalb der lokalen Grenzen als Konsumenten auftreten. Die Grenzneigung zur Leakage ist hier null, weil bei einem hohen Leerwohnungsbestand keine Renovationsarbeiten notwendig werden, wenn zusätzlicher Wohnraum benützt wird. – Der Posten «Bildung und Erholung» wurde hälftig aufgeteilt in direkten Konsum einer internen Dienstleistung und direkten Import von Gütern der übrigen Welt. – Teilweise (wenn die einzelnen Werte weit auseinander lagen) wurde eine Durchschnittsneigung für die Grenzneigung eingesetzt. Dabei wurde, je nach der mutmaßlichen Einkommenselastizität der Nachfrage nach dem betr. Gut bzw. der betr. Dienstleistung, eine hohe oder niedrige Durchschnittsneigung zum Konsum verwendet.

Die Grenzneigung zum Konsum von Gütern, die durch den Sektor D vermittelt werden, ist bestimmt durch die Grenzneigung zum Konsum von Nahrungs- und Genußmitteln, plus die Grenzneigung zum Konsum von Gütern des Sektors  $U_2$ , minus Grenzneigung zum Konsum von Nahrungsmitteln, die von  $U_3$  produziert werden. Deren algebraische Summe ist 0,35.

$c_D + c_{U3}$ , die Grenzneigung zum Konsum von auf dem internen Markt erhältlichen Produkten, ist 0,65. Die Grenzneigung der Haushalte zum Importieren ist gleich der Differenz zwischen der gesamten Grenzneigung zum Konsum und der Grenzneigung zum Konsum von auf dem internen Markt erhältlichen Gütern; sie beträgt 0,1. Darin sind auch alle Ausgaben, deren Bestimmungsort zweifelhaft ist, enthalten.

Außer den Grenzneigungen der Haushalte werden für die Analyse auch die Grenzneigungen der Betriebe zur Beschäftigung von Faktoren benötigt. Auf den Vermittlungssektor scheint ein Wert von 0,2 zuzutreffen, wie aus deutschen<sup>22</sup> und amerikanischen<sup>23</sup> Untersuchungen hervorgeht. – Bedeutsam sind besonders die

<sup>21</sup> *Kneschaurek*, op. cit. p. 39 f.

<sup>22</sup> *Konrad Mellerowicz*, Kosten und Kostenrechnung I, p. 91 f., Berlin 1951.

<sup>23</sup> Departmental Merchandising and Operating Results of Department Stores and Specialty Stores, New York 1948. Die Kostenanalyse umfaßt Betriebe mit Umsätzen von 1 Million Dollar an aufwärts. Die Faktorkostenanteile am Umsatz sind ungefähr konstant, so daß Grenz- und Durchschnittsneigung zur Beschäftigung von Faktoren gleich groß sind.

Koeffizienten des Sektors  $U_3$ <sup>24</sup>. Für die Bäckereien scheint eine Materialquote von ca. 0,6 typisch zu sein. Werden 10 % des Umsatzes für Firmensparen und Steuern als weitere Leakage hinzugezählt, so ergibt sich eine Grenzneigung zur Beschäftigung von Faktoren von 0,3. Auf ähnliche Art und Weise kann für Metzgereibetriebe eine marginale Faktorquote von 0,2 ermittelt werden. Die Ausgaben für Reinigung werden, entsprechend ihrer untergeordneten Bedeutung, vollständig als Nachfrage nach einer Dienstleistung, deren Leakage gleich null ist, behandelt. Bei den Ausgaben für Gesundheitspflege gilt für Basel, daß die ärztlichen Einnahmen, die auf die Behandlung von Mitgliedern der Krankenkassen entfallen, einen hohen Anteil der ärztlichen Gesamteinnahmen darstellen. Diese Einnahmen sind zyklisch kaum beweglich. Die entsprechende Grenzneigung ist dann null und die restliche Grenzneigung (0,05) entfällt auf Ausgaben für Medikamente usw., weshalb die Detailhandelsquote (0,2) eingesetzt wird. Ausgaben für Bildung und Erholung fließen teils direkt dem Produktionsfaktor Arbeit (Theater, Konzerte usw.) zu, zum andern Teil dem Sektor D. Die Grenzneigung zur Beschäftigung von Faktoren ist also entweder eins oder ein Fünftel. Es wird ein mittlerer Wert von 0,6 angenommen. Die Nachfrage der Haushalte nach Transport-Dienstleistungen ist wenig einkommenselastisch (die Grenzneigung ist 0,015). Die entsprechende Faktorzahlungsquote wurde auf 0,4 geschätzt. Die Schätzung ist grob, was aber angesichts der geringen partiellen Grenzneigung unwichtig ist.

Die Leakages der  $U_2$ -Unternehmungen betreffen die Bekleidungsindustrie und die Betriebe, die Wohnungseinrichtungs-Gegenstände herstellen. Für die letzteren wird die Materialquote der Schreinereien als typisch angenommen; sie beträgt 0,5. Die marginale Faktorquote ist dann 0,4. Die Materialquote der Bekleidungsindustrie ist 0,4. Daraus wird die marginale Faktorquote berechnet; sie beträgt 0,5.

Die Berechnung eines induzierten Einkommenszuwachses erfordert dann nach der zuletzt abgeleiteten Gleichung die Berechnung der «Grenzneigungen zur Beschäftigung von Faktoren» der in *Sektoren* zusammengefaßten Betriebe, wobei gewogene Durchschnitte verwendet werden. Die Gewichte sind die partiellen Konsumneigungen.

$$c_D F_D = 0,35 \cdot 0,2 = 0,07$$

$$c_{u_2} c_D F_2 = 0,2 (0,03 \cdot 0,4 + 0,07 \cdot 0,5) = 0,0094$$

$$c_{u_3} F_3 = (0,045 + 0,05) \cdot 0,2 + 0,035 \cdot 0,3 + 0,09 \\ + 0,015 + 0,4 \cdot 0,015 + 0,05 \cdot 0,6 = 0,1705$$

Der Nenner des Multiplikators ist 0,7501, der Multiplikator selber ist 1,3332 oder  $1\frac{1}{3}$ . Das Resultat legt den Schluß nahe, daß die zusätzlichen Faktorzahlungen, die beispielsweise im Verlauf eines beschäftigungspolitischen Programms pro Periode geleistet werden, über den primären Effekt hinaus das Einkommen der Faktoren der lokalen Wirtschaft um einen Drittel erhöhen, wenn als Multiplikand die Nettoausgaben eingesetzt werden. Es ist interessant, das Resultat mit dem von Vining<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Die Daten der Gewerbebetriebe wurden entnommen aus: *T. Meier*, Das Handwerk im Kanton Basel-Landschaft, Basel 1950. Besonders für die größeren Betriebe gilt, daß die Grenzkostenkurven einen linearen Verlauf zeigen (p. 31).

<sup>25</sup> *The Region as a Concept in Business-Cycle Analysis*, p. 216.

für eine Region berechneten Multiplikator zu vergleichen; wobei der Vergleich etwas hinkt, weil Vinings Multiplikator eine Durchschnittsgröße ist. Immerhin nimmt der Autor an, daß sich der marginale Multiplikator langfristig seinem Durchschnitts-Multiplikator annähert. Vinings regionaler Multiplikator ist 2. Der Unterschied ist unter anderem auf die höhere Importneigung einer reinen Stadtwirtschaft im Vergleich zu einer regionalen, städtisch-ländlichen Wirtschaft zurückzuführen.

Ein Versuch, die Länge des *Zeitraums* zu schätzen, der verstreichen wird, bis sich die sekundären Effekte einstellen, muß sich auf eine Formel von Machlup<sup>26</sup> stützen. Ein Multiplikator von 1,333 entspricht einer Grenzneigung zum Konsum von intern produzierten Gütern der *gesamten* Stadtwirtschaft (die richtiger als «Grenzneigung zum Ausgeben» bezeichnet würde) von 0,25. Nach der Machlupschen Formel

$$t = \frac{\log 0,1}{\log c} = - \frac{1}{\log c} \quad (t = \text{Anzahl Perioden})$$

vergehen 1,7 Perioden, bis sich 90 % der Wirkungen der Beschäftigungspolitik einstellen. Die außerordentlich kurze Zeitdauer ist auf den niedrigen Multiplikator zurückzuführen. Wie lange die Zeit absolut, das heißt in Kalenderperioden gemessen ist, kann nicht mathematisch ermittelt werden. Wie Gardner Ackley<sup>27</sup> einwandfrei nachgewiesen hat, ist die Machlupsche Methode der Bestimmung der Periodenlänge willkürlich. Deshalb kann nur gesagt werden, daß sich die sekundären Effekte relativ rasch bemerkbar machen werden.

<sup>26</sup> International Trade and the National Income Multiplier, p. 49 ff.

<sup>27</sup> The multiplier time period: money, inventories and flexibility. American Economic Review, p. 350 ff, Juni 1951.

### 3. Kapitel

## Das Problem der Finanzierung

### I. Definitionen

Zuerst ist die lokale Wirtschaft oder «Region», deren Konjunkturverlauf reguliert wird, zu definieren. Kriterium der regionalen Abgrenzung sei die *Interdependenz des Einkommens innerhalb der Region*<sup>1</sup>. Wie im letzten Kapitel gezeigt wurde, ist diese Bedingung erfüllt, wenn Sektoren vorhanden sind, die für den internen Markt produzieren und gleichzeitig interne Faktoren beschäftigen. Die Umsätze der für den internen Markt produzierenden Firmen sind wenigstens im Fall von Konsumgüterindustrien eine Funktion des Einkommens der Region. Wird dieses Einkommen beeinflußt, so verändern sich auch das Produktionsvolumen und der Beschäftigungsgrad der lokalen Wirtschaft.

Die Region empfängt nicht bloß Impulse von der übrigen Welt, sondern auch von internen Sektoren. Wäre das nicht allgemein der Fall, so könnten – bei gleicher Wirtschaftsstruktur – in verschiedenen Regionen keine regionalen zyklischen Unterschiede auftreten<sup>2</sup>. Einer der wichtigsten «internen Impulse», die ein regionales System erhält, und einer der Gründe regionaler zyklischer Unterschiede ist die lokale Bautätigkeit.

Die «lokale Wirtschaft» sei ferner definiert als ein *Teilbereich einer nationalen Wirtschaft mit gemeinsamer Währung, freier Beweglichkeit und hoher interregionaler Mobilität der Produktionsfaktoren sowie keinerlei interregionalen Handelsbeschränkungen*, der zwar über *keine Notenbank* verfügt, aber *eigene Finanzhoheit* hat.

### II. Möglichkeiten der Finanzierung

Im eben beschriebenen institutionellen Rahmen operiert die Beschäftigungspolitik unter erschwerten Bedingungen. Ein amerikanischer Autor stellt sogar die Behauptung auf: «Local government finance is impotent as a tool of stabilization... local government having no power to issue money<sup>3</sup>.» Im nationalen System stellt die Finanzierung der Beschäftigungspolitik üblicherweise kein unüberwindliches Hindernis dar. Lerner bemerkt<sup>4</sup>: «If the government needs money it can print it or borrow it.» Im lokalen Rahmen bestehen diese Möglichkeiten einerseits gar nicht und anderseits nur in beschränktem Maße. Deshalb stellt sich der lokalen Beschäftigungspolitik zunächst ein eigentliches Finanzierungsproblem<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Isard and G. Freutel, Regional and National Product Projections and their Interpretation, in: Long-Range Economic Projections, Studies in Income and Wealth, Vol. 16, p. 457, Princeton 1954.

<sup>2</sup> P. Neff, Interregional Cyclical Differentials, American Economic Review, p. 115, Mai 1949.

<sup>3</sup> Charles O. Hardy, Fiscal Operations as Instruments of Economic Stabilization, American Economic Review, Suppl. 38, p. 395, 1948.

<sup>4</sup> The Economics of Employment, p. 270.

<sup>5</sup> Vgl. B. Higgins, Problems of Planning Public Works, in: Postwar Economic Problems, p. 187 ff. Higgins bemerkt: «The chief problems on the state and local level are... fiscal.»

Es bestehen folgende Möglichkeiten der Finanzierung auf lokaler Ebene: 1. Erhöhung der öffentlichen Schuld, 2. Finanzierung aus Reserven, 3. Finanzierung aus laufenden Steuereinnahmen, 4. Bundessubventionen. Eine autonome Beschäftigungspolitik kann sich bloß auf die ersten drei Möglichkeiten stützen.

### 1. Finanzierung aus dem Ertrag von Anleihen

Bei der Untersuchung der Basler Beschäftigungspolitik wurde festgestellt, daß die Kreditwürdigkeit des Stadtkantons während der Depression im Urteil der Investoren sehr gering war. Diese Erscheinung war während der dreißiger Jahre auch in amerikanischen Städten und Einzelstaaten zu beobachten. Hansen und Perloff stellen fest: «There are strict limitations on the ability of localities to borrow in depression<sup>6</sup>.» Der Rückgang der Nachfrage nach Anleihen kommunaler oder einzelstaatlicher Körperschaften beschränkte sich in den USA nicht auf die Titel wenig finanzkräftiger Regionen. Sogar die Stadt New York sah sich in ihrer Mittelbeschaffung großen Schwierigkeiten gegenübergestellt.

Das gleiche Phänomen war in der Schweiz zu beobachten. Die Tatsache, daß 1935 eine Anleihe des Kantons Basel-Stadt nicht voll gezeichnet wurde, ist bereits erwähnt worden. Ebenfalls unbefriedigend verliefen aber im Jahre 1936 auch Emissionen der Stadt Zürich, der Kantone St. Gallen, Tessin und Graubünden, während der Kanton Genf sogar den Tilgungsdienst seiner Anleihen einstellen mußte. «Für die Finanzverwaltungen der öffentlichen Körperschaften gestaltete sich die Tatsache des verschlossenen Kapitalmarktes zu einem ernsten Problem<sup>7</sup>.»

Die Theorie der Liquiditätspräferenz, die bloß *einen* Zinssatz als Variable berücksichtigt, kann diese Erscheinung nicht erklären. Die kantonalen und kommunalen Körperschaften haben in der Depression mit einer höheren Liquiditätspräferenz zu rechnen als die finanzwirtschaftlichen Behörden der übergeordneten nationalen Körperschaften. Dies geht aus den Renditen der Obligationen der verschiedenen Körperschaften eindeutig hervor<sup>8</sup>.

### Renditen öffentlicher Anleihen, 1934–1938

|      | Anleihenschuldner | Rendite (%) |
|------|-------------------|-------------|
| 1934 | Bund              | 4,11        |
|      | Kantone           | 4,15        |
|      | Gemeinden         | 4,19        |
| 1935 | Bund              | 4,10        |
|      | Kantone           | 4,38        |
|      | Gemeinden         | 4,52        |
| 1936 | Bund              | 3,51        |
|      | Kantone           | 4,37        |
|      | Gemeinden         | 4,19        |
| 1937 | Bund              | 3,55        |
|      | Kantone           | 3,66        |
|      | Gemeinden         | 3,77        |
| 1938 | Bund              | 3,00        |
|      | Kantone           | 3,16        |
|      | Gemeinden         | 3,29        |

<sup>6</sup> Hansen and Perloff, op. cit. p. 56.

<sup>7</sup> Quelle: Schweizerisches Finanzjahrbuch 1935, p. 46 f.

<sup>8</sup> Quelle: «Die Volkswirtschaft», 1936–1939.

Die Rendite der Bundesanleihen war während der ganzen Periode niedriger als die Rendite der kantonalen und kommunalen Titel.

Wenn somit das Basler beschäftigungspolitische Programm mittels einer Erhöhung der öffentlichen Schuld finanziert wurde, so mußte der hohen Liquiditätsvorliebe der Kapitalanbieter Rechnung getragen werden. Dies geschah durch die spezielle Fundierung der Anleihe. Sie gewährte den Kapitalgebern jene «besonderen Sicherheiten», die in einer Depressionsperiode von nicht-nationalen Körperschaften, wenn sie als Nachfrage auf dem Kapitalmarkt auftreten, verlangt werden<sup>9</sup>.

## 2. Finanzierung aus Reserven

Diese Methode der Finanzierung ist unter folgenden Voraussetzungen anwendbar:

- a) wenn das Steuersystem der in Frage stehenden lokalen Wirtschaft in einer Prosperitätsperiode die Bildung von Reserven erlaubt,
- b) wenn die Beschäftigungspolitik gleich zu Beginn einer Depression einsetzt, und nicht in einer späteren Periode, nachdem schon während mehrerer Perioden Defizite eingegangen und akkumulierte Reserven dezimiert worden sind.

Sind diese Bedingungen erfüllt, so stellt die Finanzierungsmethode (2) für die lokale Beschäftigungspolitik eine ideale Möglichkeit dar.

Der in Basel geäußerte Vorschlag, im Rahmen des kantonalen Finanzhaushalts in einer Periode der Prosperität eine «Krisenreserve» zu öffnen, wäre deshalb geeignet, das Finanzierungsproblem der künftigen Beschäftigungspolitik auf optimale Art und Weise zu lösen<sup>10</sup>.

Im Jahre 1936 kam für den Kanton Basel-Stadt eine Finanzierung der Beschäftigungspolitik aus akkumulierten Mitteln nicht in Frage. Der letzte Einnahmenüberschuß war im Jahre 1929 erzielt worden. Während des ganzen Jahrzehnts 1930–1939 wies dagegen die Staatsrechnung ein Defizit aus.

### *Abschlüsse der Basler Staatsrechnung, 1929–1936 (1000 Franken)*

| Jahr          | 1929    | 1930  | 1931    | 1932    | 1934    | 1935    | 1936    |
|---------------|---------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Defizit (—)   |         |       |         |         |         |         |         |
| Überschuß (+) | + 4 283 | — 529 | — 4 429 | — 6 166 | — 4 332 | — 6 241 | — 7 066 |

Die Defizite konnten, trotzdem im Jahre 1933 (und auch 1936) die Sätze der Einkommen- und Vermögenssteuern erhöht worden waren, nicht beseitigt werden<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. Hansen and Perloff, op. cit. p. 56.

<sup>10</sup> Vgl. die Artikelserie von Edgar Salin in Nr. 246, 289 und 297 der National-Zeitung, 1955.

<sup>11</sup> Vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. vorübergehende Steuererleichterungen (vom 22. September 1955), Nr. 5161.

Unter diesen Voraussetzungen war eine Finanzierung aus Reserven offensichtlich unmöglich.

### 3. Finanzierung aus laufenden Steuereinnahmen

Ob diese Möglichkeit der Finanzierung besteht, hängt von der Struktur des Steuersystems der in Frage stehenden Körperschaft ab. Ist das Steuersystem stark konjunkturrempfindlich, was beispielsweise dann der Fall ist, wenn ein großer Teil der Einnahmen aus Erträgen der Einkommensteuer besteht<sup>12</sup>, so dürfte die Methode im allgemeinen eine Erhöhung der Steuersätze erfordern. Im Kanton Basel-Stadt stammten 1937 ungefähr 25 % der ordentlichen Staatseinnahmen aus Erträgen der Einkommensteuer<sup>13</sup>, das heißt die Steuereinnahmen des Kantons waren (außerdem auch infolge der spezifischen Gestaltung des Steuersystems) sehr konjunkturrempfindlich. – Der Einkommenseffekt dieser Art von Finanzierung ist immer deflationär und unerwünscht. Kommt keine andere Methode in Frage, so muß die Erhöhung der Steuersätze so gestaltet werden, daß gleichzeitig der Ertrag maximiert und der deflationäre Effekt auf ein Minimum beschränkt wird.

## III. Die «Fundierung» der Anleihe

Die Voraussetzungen der Finanzierung der Basler Beschäftigungspolitik sind typisch für die Situation, in der sich eine lokale Körperschaft in einer Phase der Depression befindet:

a) Geldschöpfung durch die Notenbank, Finanzierung aus akkumulierten Mitteln und aus laufenden Steuereinnahmen waren als Möglichkeiten ausgeschlossen.

b) Eine Erhöhung der öffentlichen Schuld war nur möglich, wenn den Investoren spezielle Sicherheiten geboten wurden. Diese mußten in einer Sicherung der Schuldentilgung und -verzinsung bestehen: es mußte eine neue Einnahmequelle erschlossen werden.

c) Dabei war die hohe Mobilität der Produktionsfaktoren, genauer der Einkommensempfänger und Vermögensbesitzer, zu berücksichtigen. Wurden Einkommensempfänger und Kapitalisten stärker belastet als in der regionalen Umgebung, so bestand die Gefahr der Abwanderung.

Die Fundierung der Anleihe mußte nach dem bisher Gesagten zwei Kriterien genügen. 1. Die Abgabe, die zum Zweck der Fundierung erhoben werden mußte, durfte die bestehenden Unterschiede zwischen dem baselstädtischen Steuersystem und den Steuersystemen externer, benachbarter Kantone nicht verstärken, sondern

---

<sup>12</sup> Vgl. *Neumark*, Einkommensteuer und Konjunktur, in: *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, p. 119, Bern 1947.

<sup>13</sup> Vgl. *W. Haitz*, *Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt*, p. 70.

mußte nach Möglichkeit in der Weise gestaltet werden, daß in Basel relativ wenig besteuerte Zensiten stärker belastet wurden als bisher; das interregionale «Steuergefälle» mußte somit ausgenützt werden. Wären die regionalen Unterschiede zwischen den Steuersystemen verstärkt worden, so hätte infolge der hohen Mobilität der Produktionsfaktoren eine Abwanderung eingesetzt, die Basler Steuereinnahmen wären gesunken, und, da keine andere Finanzierungsmöglichkeit mehr bestanden hätte, wären die Staatsausgaben reduziert worden. 2. Andererseits mußte der Ertrag der Abgabe zur Tilgung und Verzinsung der aufzunehmenden Anleihe ausreichen. Gleichzeitig war die Abgabe so zu konstituieren, daß das globale Einkommen des Kantons Basel-Stadt durch den notwendig eintretenden deflationären Effekt möglichst wenig reduziert wurde. Der «Arbeitsrappen» genügte diesen Kriterien.

Die Basler Einkommensteuer zeichnete sich seit 1922 durch eine relativ starke Progression aus. «Die maximale Einkommensbelastung beträgt in Basel» – anfangs 1936 – «12 ½ %, hierzu kommt... ein Zuschlag von 25 %, was die Belastung auf 15,625 % steigert. – Demgegenüber betrug 1934 die Maximalbelastung (Kantons- und Gemeindesteuern) im benachbarten Kantonshauptort Solothurn 13,96 %, in Aarau 8,92 % und in Liestal 8,50 % – in kleineren Gemeinden der Nachbarschaft und in weiter entfernten Kantonen ist sie noch wesentlich niedriger<sup>14</sup>.» Abgesehen von der Maximalbelastung waren in Basel auch die steuerfreien Einkommensminima höher als in allen anderen schweizerischen Kantonen. Sie betrugen für Einzelpersonen 2000 Franken, verglichen mit 1000 Franken in Zürich und 1500 Franken in Bern.

Die Abgabe durfte die sich aus diesen beiden Tatsachen ergebende Progression nicht verstärken. Dagegen konnte bei den unteren Einkommensklassen ein regionaler Unterschied in der Belastung ausgenützt werden. Die Belastung durch den Arbeitsrappen verstärkte das Ausmaß der Progression des Basler Steuersystems nicht, sondern hatte, was die Besteuerung des Arbeitseinkommens anbetraf, sogar eine Abschwächung der Progression zur Folge. Dadurch wurde die Gefahr der zusätzlichen Abwanderung von steuerkräftigen Zensiten umgangen. Der Minimalsatz der Basler Einkommensteuer erhöhte sich (unter der Voraussetzung, daß alles persönliche Einkommen Arbeitseinkommen darstellte, was aber zu über 80 % zutraf) infolge der Arbeitsrappenbelastung von 0,55 % auf 1,55 %, der Maximalsatz dagegen nur von 15,625 auf 16,625 %. War vor der Erhebung des Arbeitsrappens der Maximalsatz der Basler Einkommenssteuer 28,4mal höher gewesen als der Minimalsatz, so betrug nachher diese Proportion nur noch 10,7. Die Progression wurde also wesentlich abgeschwächt, das heißt interregionale «Steuerdifferenziale» wurden ausgenützt<sup>15</sup>.

Es stellt sich nun die Frage, welchen Effekt die Besteuerung des Kapitaleinkommens, der Gesellschaftsgewinne und des Vermögens ausgeübt hätten. Sowohl die Belastung des Kapitaleinkommens als auch die des Vermögens hätten eine Verminderung des Ertrages von Kapitalanlagen zur Folge gehabt. Das hätte zunächst bedeutet, daß die Hortung der Ersparnisse relativ zur «finanziellen Investition» vorteilhafter geworden wäre. Das Kapitalangebot hätte eine Reduktion erfahren

---

<sup>14</sup> Vgl. *Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, p. 57 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Ratschlag Nr. 5161, p. 8 f.

und ein deflationärer Effekt auf das Investitionsvolumen wäre eine mögliche Folge davon gewesen. Andererseits mußte die Abgabe der «Fundierung» einer aufzunehmenden Anleihe dienen. Die Anleihe konnte grundsätzlich bei den Banken oder beim Publikum plziert werden (wenn auch die erste Variante, wie gezeigt, theoretisch folgerichtiger war). War die Kreditwürdigkeit des Kantons Basel-Stadt bereits gering, so durfte der Ertrag des Kapitals bzw. das Kapitaleinkommen nicht noch stärker belastet werden. Die Bereitwilligkeit der Investoren, staatliche Titel zu übernehmen, wäre auf diese Weise beeinträchtigt worden. Die Verzinsung der Anleihe hätte wahrscheinlich zu einem höheren Satz erfolgen müssen und der kombinierte Redistributionseffekt von Kapitaleinkommen- bzw. Vermögenssteuer und höheren Aufwendungen für den Zinsendienst wäre möglicherweise klein gewesen – während gleichzeitig die negative Wirkung der Steuer auf die Bereitwilligkeit zur finanziellen Investition aller Kapitaleinkommensempfänger trotzdem eingetreten wäre<sup>16</sup>.

Demgegenüber übte die Steuer auf das Arbeitseinkommen vor allem eine Wirkung aus: indem sie das disponible Einkommen verminderte, beeinflusste sie (*ceteris paribus*) die Konsumausgaben negativ. Wie noch gezeigt wird, ist dieser Effekt in einem System, das durch eine hohe Leakage, und somit durch eine kleine Grenzneigung zum Konsum intern produzierter Güter charakterisiert wird, unbedeutend.

Aus den Bruttozahlen der Arbeitsrapenabgabe läßt sich errechnen, daß der Anteil des Arbeitseinkommens am Basler persönlichen Einkommen in den Jahren 1937 bis 1946 durchschnittlich 82,65 % betrug. Bei einem persönlichen Einkommen von 382 Millionen Franken im Jahre 1937 hätte sich der Ertrag einer einprozentigen Belastung des Kapitaleinkommens demnach auf ungefähr 610 000 Franken beziffert, wäre also relativ bescheiden gewesen.

Grundsätzlich hätte eine weitere Möglichkeit der Konstituierung der Abgabe in einer Erhöhung der Besteuerung der Unternehmungsgewinne bestanden. Der Effekt dieser Maßnahme wäre eine Reduktion der Investitionsausgaben gewesen. Eine Besteuerung der Gewinne vermindert erstens die Risikofreudigkeit, da die Gewinnchancen einer Investition relativ zu den Verlustrisiken reduziert werden, und vermindert zweitens die liquiden Mittel der Unternehmungen. Sowohl Gewinne als auch liquide Mittel sind Determinanten des Investitionsvolumens. Die Wirkung einer erhöhten Besteuerung der Einnahmen der anonymen Erwerbsgesellschaften wäre im Kanton Basel-Stadt im Jahre 1936 wahrscheinlich ausgeprägt deflationär gewesen, waren doch die Reinerträge dieser Gesellschaften von 52 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 26 Millionen Franken – d. h. nominell auf die Hälfte – im Jahre 1936 gesunken<sup>17</sup>.

Andererseits verminderte der Arbeitsrapen das verfügbare Einkommen der Lohn- und Gehaltsempfänger und der selbständig Erwerbenden, übte also über die Re-

---

<sup>16</sup> Nachdem die Anleihe begeben worden war, wurde im Kanton Basel-Stadt eine Krisenabgabe auf das Vermögen eingeführt. – Vgl. zu den Wirkungen der verschiedenen Steuerarten auf das Investitionsvolumen: *Carl S. Shoup*, *Taxation and Fiscal Policy*, in: *Income Stabilization for a Developing Democracy*, p. 261 ff.

<sup>17</sup> Quelle: Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt.

duktion der Konsumausgaben einen negativen Einkommenseffekt aus. Wenn die Abgabe dem zweiten der erwähnten Kriterien genüge, so mußte also eine Senkung der Konsumausgaben eine weniger deflationäre Wirkung haben als eine Beeinträchtigung der Investitionslust. Das ist jedoch in einer lokalen Wirtschaft im allgemeinen der Fall.

Angenommen, die Besteuerung des Kapitaleinkommens oder der Unternehmungsgewinne hätte die Investitionen der Basler Betriebe um 100 000 Franken vermindert, so hätten diese 100 000 Franken zusätzliche sekundäre Wirkungen im Betrag von 33 000 Franken gezeitigt, wenn der oben berechnete Multiplikator zugrunde gelegt wird. (Dabei wird angenommen, daß die Reduktion der Investitionsausgaben sich auf verminderte Faktorzahlungen beziehe, also als Nettomultiplikand zu betrachten ist.) Die gesamte Einkommensschrumpfung hätte sich in diesem Falle auf 133 000 Franken beziffert. Als sehr vorsichtige Annahme kann gelten, daß der Ertrag aus der Kapitaleinkommensteuer bzw. aus der Steuer auf die anonymen Erwerbsgesellschaften einen Ertrag von 100 000 Franken abgeworfen hätten, daß also die Investitionsausgaben netto genau um den Betrag der erhöhten Steuerleistungen gekürzt worden wären.

Es soll nun die Wirkung einer Steuer auf das Arbeitseinkommen, die denselben Ertrag geliefert hätte, betrachtet werden. Die Konsumausgaben werden als Funktion des disponiblen Einkommens betrachtet, wobei  $y$  das disponible Einkommen,  $Y$  das persönliche Einkommen und  $T$  den Ertrag der Steuer auf das Arbeitseinkommen darstellt.  $C$  stellt den Konsum intern produzierter Güter dar.

$$\begin{aligned} \text{Dann ist} \quad C &= C(Y - T) = C(y) \\ \text{und} \quad Y &= C(y) + I = C(Y - T) + I. \end{aligned}$$

Die Wirkung einer Erhöhung der Steuern ist dann

$$\frac{dY}{dT} = - \frac{\frac{dC(y)}{dy}}{1 - \frac{dC(y)}{dy}} = - \left( \frac{1}{1 - \frac{dC(y)}{dy}} - 1 \right)$$

$$\begin{aligned} \text{und} \quad dY &= -dT \cdot \left( \frac{1}{1 - \frac{dC(y)}{dy}} - 1 \right) \\ &\equiv -dT \cdot \left( \frac{1}{1 - C'(y)} - 1 \right). \end{aligned}$$

$C'(y)$  ist die «Grenzneigung zum Konsum von intern produzierten Gütern aus dem disponiblen Einkommen» und ist nicht wesentlich verschieden von der auf das persönliche Einkommen bezogenen Grenzneigung. Somit ist der Quotient in der Klammer ungefähr gleich dem berechneten Multiplikator, d.h. ca.  $1 \frac{1}{3}$ . Ist  $dT$ , der Ertrag aus der Arbeitsrappenabgabe, 100 000 Franken – wie im oben betrach-

teten Fall –, so vermindert sich aber das persönliche Einkommen (Y) nur um 33 000 Franken und nicht um 133 000 Franken, wenn eine Steuer bloß auf das Arbeitseinkommen erhoben wird, denn der Multiplikator dieser Art von erhöhten Steuereinnahmen ist um eins kleiner als der sogenannte Investitionsmultiplikator (nach Haavelmo). Somit würde – unter den gemachten Annahmen, die aber nicht als übertrieben bezeichnet werden können – eine Steuer auf die Unternehmungsgewinne oder das Kapitaleinkommen (wenn die letztere das Investitionsvolumen beeinträchtigt), die einen viermal kleineren Ertrag erbringt als die Steuer auf das Arbeitseinkommen, bereits denselben deflationären Effekt zeitigen wie die letztere. *Das Investitionsvolumen der lokalen Betriebe darf somit auf keinen Fall negativ beeinflusst werden.* – Der Arbeitsrappen trug dieser Tatsache Rechnung.

#### IV. Die Grenzen der lokalen Schuld

Wenn vereinfachend angenommen werden kann, daß für die Entwicklung einer *internen* öffentlichen Schuld das Verhältnis zwischen der Höhe der Schuld und dem Volkseinkommen maßgebend ist<sup>18</sup>, d.h. daß das Wachstum der Schuld nicht schneller erfolgen soll als das des Einkommens, so läßt sich diese Maxime in folgender Formel ausdrücken

$$\frac{S(t)}{Y(t)} = \frac{S(0)}{Y(0)}$$

wobei  $S(t)$  die öffentliche Schuld im Jahre  $t$

$S(0)$  die öffentliche Schuld im Jahre 0

$Y(t)$  das Volkseinkommen im Jahre  $t$

$Y(0)$  das Volkseinkommen im Jahre 0

bezeichnen.  $\frac{S(0)}{Y(0)}$  gibt ein initiales Verhältnis zwischen Schuld und Einkommen

wieder, bei welchem der Schuldendienst noch als tragbar erachtet wird.

Falls das Wachstum des Einkommens exponentiell und die Wachstumsrate pro Jahr ( $n$ ) ist, so muß nach der obigen Formel die jährliche Wachstumsrate der Staatsschuld ( $m$ ) gleich der Zuwachsrate ( $n$ ) des Einkommens sein:

$$\frac{S(t)}{Y(t)} = \frac{S(0) \cdot (1+m)^t}{Y(0) \cdot (1+n)^t} = \frac{S(0)}{Y(0)}$$

Die Gleichung ist nur erfüllt, wenn  $m = n$ . Ist  $m$  größer als  $n$ , so wächst die öffentliche Schuld unaufhaltsam, und die Proportion  $S:Y$  strebt schließlich gegen unendlich.

Im Falle einer internen Schuld belastet der Schuldendienst die Ertragsbilanz der Wirtschaft nicht; abgesehen von Redistributionswirkungen bleibt die Wirt-

<sup>18</sup> Vgl. William J. Baumol, *Economic Dynamics*, 3. Auflage, p. 246, New York 1954.

schaft trotz der Erhöhung der Schuld gleich wohlhabend: «We owe it to ourselves<sup>19</sup>.» Infolge der hohen interregionalen Mobilität der Produktionsfaktoren im allgemeinen und des Kapitals im besonderen ist aber die Schuld einer regionalen Körperschaft höchst wahrscheinlich keine rein interne, sondern, mindestens zu einem Teil, eine *externe* Schuld. In diesem Fall belastet eine Erhöhung der Schuld die regionale Ertragsbilanz und stellt eine reale Bürde der lokalen Gemeinschaft dar, vergleichbar einer privaten Schuld. Die Verzinsung und Tilgung wird von den Einwohnern der Region aufgebracht und von den Bewohnern einer andern Region empfangen. Die extern verschuldete Region betreibt Kapitalimport, dieser belastet die Ertragsbilanz und dadurch die Vermögenslage der verschuldeten Region. Ist die Schuld das monetäre Äquivalent einer produktiven Investition, so steigen Produktivität und Einkommen der extern verschuldeten Region. Andernfalls sind der lokalen, externen Schuld engere Grenzen gesetzt als einer rein internen.

Es ist anzunehmen, daß die Schulden anderer regionaler Körperschaften, seien es Kantone oder Gemeinden, ebenfalls zu einem Teil externe Schulden darstellen. Außerdem ist mangels anderer Information anzunehmen, daß die Schuldentitel der übergeordneten nationalen Körperschaft, im schweizerischen Fall des Bundes, gleichmäßig auf die Vermögensbesitzer des ganzen nationalen Territoriums verteilt sein werden. Steigt also die Bundesschuld und/oder steigen die Schulden aller übrigen regionalen Körperschaften, so entfällt ein Teil der zusätzlich entstandenen Schuldentitel externer Regionen auf interne Obligationenbesitzer, und die Ertragsbilanz der untersuchten Region verzeichnet einen Kapitalzustrom. Dieser kann einen Kapitalabfluß, der aus einer Erhöhung der externen Schuld resultiert, kompensieren, wenn die Verteilung der öffentlichen Anleihen zeichnenden Kapitalisten über das ganze nationale Gebiet gleichmäßig ist. (Kapitalzustrom bzw. -abfluß beziehen sich auf den Zinsendienst. Da externe Schulden wie interne zurückgezahlt werden müssen, stellt der Zinsendienst über eine längere Periode die einzige Netto-transaktion dar.) Unter den gemachten Voraussetzungen läßt sich eine Regel für die langfristige Expansion einer lokalen – d. h. zum Teil externen – Schuld ableiten. (Zyklisch kann die lokale Schuld erhöht und wieder getilgt werden, ohne daß das regionale Gleichgewicht der Ertragsbilanz im Verhältnis zur übrigen Welt dauernd beeinflußt wird.)

Ist  $S_1(0)$  die öffentliche Schuld der besonders betrachteten regionalen Körperschaft im Jahre 0, und ist  $S_2(0)$  die Summe der Schulden aller übrigen regionalen und der nationalen Körperschaft, d. h. der Gemeinden, Kantone und des Bundes, so besteht im Jahre 0 das Verhältnis

$$\frac{S_1(0)}{S_2(0)}$$

zwischen der Schuld der analysierten Region und den Schulden aller andern öffentlichen Körperschaften. Ist das Verhältnis der beiden Größen  $S_1$  und  $S_2$  im Zeitpunkt 0 «im Gleichgewicht», d. h. wird der Schuldendienst in den untersuchten Regionen noch als tragbar empfunden, so muß das Verhältnis des Zeitpunkts 0 gewahrt wer-

<sup>19</sup> Lerner, The Burden of the National Debt, in: Income, Employment and Public Policy, p. 256.

den. Es ergibt sich also ein anderes Kriterium für die Expansion der lokalen (externen) als der nationalen (internen) Schuld. Das Verhältnis  $S_1(t) : S_2(t)$  muß konstant bleiben:

$$\frac{S_1(t)}{S_2(t)} = \frac{S_1(0)}{S_2(0)}$$

Richten sämtliche regionalen Körperschaften ihre Schuldenpolitik nach dieser Maxime, so betrachten all diese Körperschaften die Entwicklung der Schulden anderer Körperschaften als Kriterium der Entwicklung ihrer eigenen Schuld. Einzig der Bund hat, da seine Schuld zum größten Teil eine interne sein dürfte, eine andere Maxime zu befolgen.

Die Bundesschuld kann nach der Formel der langfristigen Stabilisierung einer internen Schuld variiert werden, d.h. mit gleicher Wachstumsrate zunehmen wie das Volkseinkommen. Da die Bundesschuld einen Bestandteil von  $S_2$  darstellt, ist ihre Entwicklung wesentlich für die Expansion der Schulden aller regionalen Körperschaften. Wird das Verhältnis zwischen Bundesschuld und Volkseinkommen stabilisiert, so ist die Entwicklung der Schuld einer regionalen Körperschaft nicht direkt abhängig von der Wachstumsrate des regionalen, sondern des schweizerischen Volkseinkommens.

Anders wäre die Situation, wenn alle regionalen Körperschaften ihre Schulden *simultan* erhöhen würden. Ohne daß eine Veränderung des Volkseinkommens stattgefunden hätte, könnte dann eine synchronisierte Erhöhung der Schulden aller regionalen Körperschaften stattfinden, natürlich zum Zweck der Erhöhung des Volkseinkommens, so daß die Proportion zwischen dem Total der öffentlichen Schulden und dem nationalen Einkommen gewährleistet bliebe<sup>20</sup>.

Daraus folgt, daß eine einzelne Region in ihrer Schuldenpolitik – und damit in ihrem Deficit spending – langfristig nicht unabhängig ist. *Die lokale Schuld kann langfristig nicht autonom erhöht werden, und das Budget muß zyklisch ins Gleichgewicht gebracht werden.* Auch von diesem Gesichtspunkt aus muß eine Koordination der regionalen konjunkturpolitischen Maßnahmen angestrebt werden.

---

<sup>20</sup> Die synchronisierte Erhöhung lokaler öffentlicher Schulden hat ihre Parallele in der synchronisierten Kreditexpansion durch ein Bankensystem. Unter gewissen Bedingungen kann die Kreditexpansion durch die einzelnen Banken nur «im Gleichschritt» erfolgen – d.h. die einzelnen Banken sind in ihrer Kreditexpansion abhängig vom Verhalten der andern Banken. Vgl. *Schneider*, op. cit. Bd, III, p. 23.

### *Die kombinierte Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen*

#### I. Die «Aktionsparameter» der lokalen Beschäftigungspolitik

Das Einkommen einer lokalen Wirtschaft setzt sich zusammen aus den Ausgaben interner Haushalte für intern produzierte Güter und intern erbrachte Dienstleistungen (C), aus den Ausgaben interner Unternehmungen für intern produzierte Kapitalgüter (I), aus den staatlichen Ausgaben (G) und den Ausgaben der übrigen Welt für in der lokalen Wirtschaft produzierte Waren (X).

1. Von diesen «Parametern» der lokalen Beschäftigungspolitik kann, da die Wirtschaft zum Währungssystem der nationalen Wirtschaft gehört, die Größe X (*Exporte*) nur wenig beeinflußt werden. Autonome handels- und währungspolitische Maßnahmen sind ausgeschlossen.

2. Die Tatsache, daß die Produktionsstruktur einer kleinen Region sich durch einen hohen Spezialisierungsgrad auszeichnet, impliziert, daß die interne Produktion von Konsumgütern einen – verglichen mit dem nationalen Wirtschaftssystem – wenig differenzierten Charakter aufweisen wird<sup>1</sup>. Die Stimulierung der *Konsumausgaben* interner Haushalte wird somit, da die Grenzneigung zum Konsum intern produzierter Konsumgüter klein ist, größtenteils in externen Regionen sekundäre Effekte auslösen. Für die lokale Beschäftigungspolitik fallen deshalb eine Senkung der Einkommensteuersätze, eine Erhöhung der Transferausgaben oder eine Subventionierung des globalen Konsums außer Betracht. (So mußte in Basel der Konsum eines spezifischen, intern produzierten Gutes subventioniert werden.) Fiskalpolitische Maßnahmen, die den globalen Konsum anregen sollen, bleiben nahezu ohne Wirkung innerhalb der lokalen Wirtschaft. Ein amerikanischer Autor<sup>2</sup> bemerkt in diesem Zusammenhang treffend: «Nebraska's interest does not lie in releasing funds that will be spent on automobiles manufactured in Michigan.» Müßte zur Stimulierung des Konsums ein Budgetdefizit eingegangen werden, so würde der erhöhten (teilweise externen) Schuld außerdem kein «realer Wert» – und wären es auch nur Keynesche Pyramiden – in der lokalen Wirtschaft gegenüberstehen. Eine lokale Politik der Stimulierung globaler Konsumausgaben kann als das Gegenteil einer «beggar my neighbor policy» bezeichnet werden.

3. Somit bleiben als «Aktionsparameter» die beiden Größen I und G übrig. Möglicherweise kann durch eine Senkung der Körperschaftssteuern das *Investitionsvolumen* (I) erhöht werden. Der restriktive Effekt einer Steuervariation tritt in diesem

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Vining, Location of industry and regional patterns of business-cycle behavior, *Econometrica* 1946, p. 42: «The larger the area representing a «region» the broader will be the category referring to residentiary manufacturing industries.»

<sup>2</sup> Carl S. Shoup, Taxation and Fiscal Policy, a. a. O. p. 300 f.

Fall jedoch mit größerer Wahrscheinlichkeit ein als der expansive, denn Steuer-senkungen «motivieren» zwar Ausgaben, «verursachen» sie jedoch nicht.

Zudem könnte wahrscheinlich eine steuerpolitische Begünstigung der Investitionstätigkeit nicht gleich diskriminierend gestaltet werden wie eine Subventionierung von Investitionsausgaben. Aus zwei Gründen muß aber eine Diskriminierung stattfinden.

a) Eine Erhöhung der *globalen* Ausgaben für Kapitalgüter hätte – wie die Anregung der globalen Konsumausgaben – zum Teil nicht eine Erhöhung des internen, sondern des externen Beschäftigungsgrades zur Folge. Wenn nicht gegen externe Anbieter diskriminiert wird, so kann eventuell ein zusätzlich ausgegebener Betrag gar nicht dem lokalen Einkommenskreislauf zugeführt werden. Sind die Angebotspreise externer Unternehmungen tiefer als die Preise interner Firmen, so werden interne Aufträge an die übrige Welt vergeben. In diesem Falle *setzt die Injektion zusätzlicher Beträge in den lokalen Kreislauf eine Diskriminierung voraus*. Außerdem sind im Rahmen der lokalen Beschäftigungspolitik nur Investitionsausgaben anzuregen, die einem Sektor zufließen, der in der lokalen Wirtschaft überhaupt existiert. Diese Bedingung wurde oben als «Problem des Ansatzes» der Beschäftigungspolitik bezeichnet. Das Problem stellt sich in jeder Wirtschaft, deren industrielle Struktur wenig differenziert ist.

In Basel stellte die Bauindustrie die wichtigste für den internen Markt produzierende Kapitalgüterindustrie dar. Die zusätzlichen Ausgaben mußten deshalb diesem Sektor zugeleitet werden, wenn das lokale Einkommen durch eine Stimulierung der Investitionstätigkeit erhöht werden sollte.

b) Da normalerweise auch in einer Depression die einzelnen Sektoren einer Wirtschaft eine unterschiedliche Entwicklung durchlaufen werden, ist die Produktion in jenem Sektor zu stimulieren, der die schärfste Depression erlebt und der zugleich eine bedeutende Stellung auf dem Arbeitsmarkt einnimmt.

Beide Voraussetzungen waren im Falle der Basler Beschäftigungspolitik erfüllt. Die Basler Bauindustrie erlebte 1936 nicht nur die intensivste Stockung, sondern nahm unter den industriellen Sektoren zugleich auch die zentrale Position auf dem Arbeitsmarkt ein.

4. Als letzter «Aktionsparameter» steht der lokalen Beschäftigungspolitik die Möglichkeit einer Erhöhung der *staatlichen Ausgaben* offen. Dabei gelten zunächst auch hier die unter (3) erwähnten Bedingungen (a) und (b). Auch in diesem Fall muß eine Diskriminierung stattfinden, wenn zusätzliche Beträge mit Sicherheit dem lokalen Kreislauf zugeführt werden sollen. Außerdem muß der Beschäftigungseffekt der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben in der lokalen Wirtschaft möglichst groß sein.

Die verschiedenen öffentlichen Ausgabentypen genügen all diesen Erfordernissen in unterschiedlichem Maße. Ausgaben, deren Wirkung in einer Erhöhung der globalen Konsumausgaben besteht – wie beispielsweise die Arbeitslosenunterstützungen –, haben infolge der geringen Grenzneigung der lokalen Haushalte zum Konsum intern produzierter Güter nur einen geringen lokalen Beschäftigungseffekt. Andererseits sind öffentliche Ausgaben für das Polizei-, Justiz-, Gesundheitswesen u. ä. höchst ungeeignet für eine zyklische Variation, da der Bedarf nach den betref-

fenden Dienstleistungen unelastisch ist, und eine Erhöhung der Ausgaben in der Regel keinen oder nur geringen zusätzlichen Nutzen stiften würde. Eindeutig am besten geeignet zur zyklischen Variation sind öffentliche Bauausgaben. Die Kapazitätsausnützung der Bauindustrie ist sehr unterschiedlich, und die Ausgaben können in diesem Fall direkt demjenigen Sektor zugeleitet werden, in dem ein höheres Niveau der Aktivität besonders erwünscht ist<sup>3</sup>. – Außerdem ist der Anteil der Faktorkosten an den gesamten Kosten in der Bauindustrie relativ hoch. Der direkte Beschäftigungseffekt dieses Ausgabentyps ist deshalb relativ stark.

Eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben regionaler Körperschaften stellt zwar in der Depression schwierigere Finanzierungsprobleme als eine Erhöhung der Ausgaben auf der höchsten, nationalen Verwaltungsebene. Regionale öffentliche Ausgaben sind jedoch aus bestimmten Gründen den nationalen Ausgaben in zahlreichen Fällen vorzuziehen. Der Nutzen eines zu finanzierenden Projekts kann in der lokalen Wirtschaft, in der das Projekt verwirklicht werden soll, besser eingeschätzt werden als an einer zentralen nationalen Stelle<sup>4</sup>. Im lokalen Raum sind die Konsumenten des öffentlichen Angebots von Gütern und Dienstleistungen identisch mit den Steuerzahlern, welche die Beschäftigungspolitik finanzieren, und es ist wahrscheinlich, daß unter diesen Voraussetzungen eher eine optimale Verwendung der Produktionsfaktoren möglich ist als auf nationaler Ebene. Die Bedürfnisse der Konsumenten des Kantons Basel-Stadt werden mit andern Worten in Basel selber richtiger ermittelt werden können als in Bern.

## II. Die kombinierte Wirkung von Ausgaben- und Einnahmenvariationen

Sind keine akkumulierten Reserven vorhanden, so kann im Rahmen der lokalen Beschäftigungspolitik, wie das Basler Beispiel zeigt, ein Deficit spending nur simultan mit einer Erhöhung der Einnahmen (zum Zweck der Fundierung der zusätzlichen öffentlichen Schuld) erfolgen. Die Erhöhung der Ausgaben wird eine expansive, die Erhöhung der Einnahmen eine restriktive Wirkung haben. – Welchen Nettoeffekt dürfte – beim Eintreten von sekundären Wirkungen in der errechneten Größenordnung – die Kombination dieser beiden Maßnahmen auf das Einkommen der lokalen Wirtschaft ausüben?

Der Berechnung werden im folgenden die Zahlen der durch die Basler Beschäftigungspolitik «total ausgelösten Ausgaben» der Jahre 1937 bis 1939 einerseits und der Nettoeinnahmen aus dem Ertrag des Arbeitsrappens andererseits zugrunde gelegt.

Die «total ausgelösten Ausgaben» werden als Bruttomultiplikand behandelt. Die Leakage der Bauindustrie muß also von der betreffenden Ziffer jeweils subtrahiert werden, was den Nettomultiplikanden ergibt. Dabei wird die Leakage der dreißiger Jahre (50 %) als repräsentativ betrachtet. Des weiteren müßten vom

---

<sup>3</sup> Vgl. *Dahl and Lindblom*, Variation in Public Expenditure, a.a.O. p. 372.

<sup>4</sup> Vgl. *Dahl and Lindblom*, a.a.O. p. 356 f.

Bruttomultiplikatoren auch die induzierten Veränderungen der Transferzahlungen an Arbeitslose subtrahiert werden. Da jedoch nicht festgestellt werden kann, zu welchen Teilen die Reduktion der betreffenden öffentlichen Ausgaben auf Wirkungen der Beschäftigungspolitik und auf die allgemeine Belebung in der Exportindustrie zurückzuführen ist, kann die Subtraktion nicht durchgeführt werden.

Es wird angenommen, daß sich die sekundären Wirkungen der «total ausgelösten Ausgaben» binnen eines Jahres jeweils vollständig einstellen. Die Annahme ist gerechtfertigt, weil der niedrige Wert des Multiplikators eine kurze Übergangsperiode von einem Gleichgewicht des Einkommens zu einem andern Gleichgewicht impliziert (vgl. p. 159).

Die Ausgaben der Haushalte für intern produzierte Güter (C) sind eine Funktion des verfügbaren Einkommens. Das verfügbare Einkommen vor Abzug des Arbeitsrappens wird mit Y bezeichnet. Für die Arbeitsrappeneinnahmen steht T, und das verfügbare Einkommen nach Abzug des Arbeitsrappens, y, wird bestimmt durch

$$y = Y - T.$$

dG bezeichnet den Nettomultiplikanden. Der Wert von dG beträgt jeweils die Hälfte der im Abschnitt B errechneten «total ausgelösten Ausgaben».

Eine Erhöhung der lokalen Ausgaben für intern produzierte Kapitalgüter löst einen positiven Einkommenseffekt aus. Die Ausgabenveränderung betrage dG. Ferner sei das verfügbare Einkommen vor Abzug des Arbeitsrappens (Y) bestimmt durch

$$Y = C(Y - T) + G + I + X = C(y) + G + I + X$$

wobei X die Ausgaben der übrigen Welt für intern produzierte Güter bezeichnet. Dann ist

$$\begin{aligned} \frac{dY}{dG} &= C'(y) \cdot \frac{dy}{dG} + 1 \\ &= \frac{1}{1 - C'(y)} = 1\frac{1}{3} \end{aligned}$$

und 
$$dY = dG \cdot \frac{1}{1 - C'(y)} = \frac{dG \cdot 4}{3}$$

Der Multiplikator hat einen Wert von  $1\frac{1}{3}$  (vgl. p. 158).

Die Erhebung des Arbeitsrappens *ohne* eine gleichzeitige Erhöhung der öffentlichen Ausgaben hätte einen deflationären Effekt. Dieser wird bestimmt durch die Gleichung:

$$\frac{dY}{dT} = - \frac{C'(y)}{1 - C'(y)}$$

$C'(y)$ , die Grenzneigung der Haushalte zum Konsum intern produzierter Güter, läßt sich aus dem Multiplikator errechnen. Dieser ist  $1\frac{1}{3}$ ; somit wäre

$$1 \frac{1}{3} = \frac{1}{1 - C'(y)}; \text{ und } C'(y) = \frac{1}{4}$$

so daß

$$\frac{dY}{dT} = -\frac{1}{4} \cdot \frac{4}{3} = -\frac{1}{3}$$

und

$$dY = -\frac{dT}{3}$$

Werden die beiden Maßnahmen (Erhöhung der Ausgaben und Erhebung der Abgabe) simultan durchgeführt, so resultiert eine Einkommensveränderung, die bestimmt wird durch die Summe der positiven und negativen Einkommenseffekte:

$$dY = dG \cdot \frac{1}{1 - C'(y)} - dT \cdot \frac{C'(y)}{1 - C'(y)}$$

$$dY = \frac{dG \cdot 4}{3} - \frac{dT}{3}$$

Die betreffenden Größen der Jahre 1937 bis 1939 im Kanton Basel-Stadt gehen aus folgender Tabelle hervor:

|      | Total ausgelöste<br>Ausgaben<br>(I) | $\frac{1}{2} \cdot dG$<br>(1) | Arbeitsrappen-<br>einnahmen<br>(dT) |
|------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
|      | (in Tausend Franken)                |                               |                                     |
| 1937 | 6 813                               | 3 407                         | 2 661                               |
| 1938 | 12 418                              | 6 209                         | 3 041                               |
| 1939 | 16 100                              | 8 050                         | 3 181                               |

Die durch die Beschäftigungspolitik im Jahre 1937 induzierte Einkommensveränderung (dY) wäre dann bestimmt gewesen durch:

$$dY_{37} = 3407 \cdot \frac{4}{3} - 2661 \cdot \frac{1}{3} = 3656$$

Das Einkommen hätte sich unter den gemachten Voraussetzungen netto im Jahre 1937 um ungefähr 3,66 Millionen Franken erhöht. Für 1938 ergibt sich eine Einkommensveränderung um 7,266 Millionen Franken, während die Zunahme des Einkommens im Jahre 1939 ungefähr 9,7 Millionen Franken ausgemacht hätte.

Eine wichtige Schlußfolgerung aus diesen Ziffern ist, daß sich bei der geringen Stärke der sekundären Effekte die Erhebung des Arbeitsrappens nur als schwacher deflationärer Effekt auswirkte. Würde aber der Vorschlag, eine beschäftigungspolitische Reserve anzulegen, befolgt, so könnten negative Wirkungen der Finanzierung überhaupt ausgeschaltet werden.

Die Untersuchung der quantitativen Bedeutung sekundärer Effekte führt außerdem zum Schluß, daß für die lokale Politik der primäre oder direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekt immer überragende Bedeutung haben wird. Die lokale Beschäftigungspolitik muß sich deshalb auf Sektoren beschränken, deren Kostenstruktur durch

einen hohen Anteil der Arbeitskosten charakterisiert ist, andernfalls fließt der größte Teil der injizierten Beträge direkt in externe Regionen ab. Technologische Veränderungen, die in der Bauindustrie in jüngster Zeit eingetreten sind, haben dazu geführt, daß auch in diesem Sektor der Anteil der Arbeitskosten gesunken ist<sup>5</sup>. Würde deshalb die obige Formel auf die heutigen Verhältnisse angewandt, so wäre der Nettomultiplikand (dG) bei gleicher Höhe der «total ausgelösten Ausgaben» sehr viel kleiner, der direkte Beschäftigungseffekt geringer.

Entfiel im Jahre 1930 auf jeden in der Basler Bauindustrie beschäftigten Arbeiter ein Bauvolumen von 6800 Franken, so bewältigte im Jahre 1950 ein Arbeiter ein Bauvolumen von durchschnittlich 19000 Franken. Selbst wenn bei der letzten Zahl dem Anstieg der gesamten Baukosten Rechnung getragen wird, so resultiert für 1950 immer noch ein Bauvolumen von 10800 «Franken des Wertes von 1930» pro Arbeiter. Daraus geht hervor, daß das Finanzierungsproblem der lokalen Beschäftigungspolitik künftig eher noch schwieriger zu lösen sein wird als während der dreißiger Jahre, müssen doch sehr viel höhere Beträge investiert werden, wenn der gleiche Beschäftigungseffekt erzielt werden soll.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Edgar Salin*, Die Stellung des baselstädtischen Gewerbes im Rahmen der Gesamtwirtschaft, Festgabe Gustav Bohny, p. 19.



## Literatur- und Quellenverzeichnis

- G. Ackley*, The Multiplier Time Period: Money, Inventories and Flexibility, American Economic Review, Juni 1951.
- R. G. D. Allen*, Mathematical Analysis for Economists, London 1953.
- A. Amonn*, Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Teil, Bern 1953.
- W. J. Baumol*, Economic Dynamics, 3. Auflage, New York 1954.
- R. S. Brown jr.*, Techniques for Influencing Private Investment, in: Income Stabilization for a Developing Democracy.
- T. C. Chang*, International Comparison of the Demand for Imports, Review of Economic Studies, 1945/1946, Vol. 13.
- J. M. Clark*, The Economics of Planning Public Works, Washington 1935.
- G. Colm*, Fiscal Policy, in: The New Economics.
- R. A. Dahl and Charles Lindblom*, Variation in Public Expenditure, in: Income Stabilization for a Developing Democracy.
- M. C. Daly*, An Approximation to a Geographical Multiplier, Economic Journal, Juni-Dezember 1941.
- W. Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern 1952.
- W. Fellner*, The Robertsonian Evolution, American Economic Review, Juni 1952.
- R. Frisch*, Propagation Problems and Impulse Problems in Dynamic Economics, in: Economic Essays in Honour of Gustav Cassel, London 1933.
- R. M. Goodwin*, The Multiplier, in: The New Economics.
- T. Haavelmo*, Multiplier Effects of a Balanced Budget, Econometrica 1945, Nr. 4.
- G. Haberler*, Bemerkungen zum gegenwärtigen Stand der Konjunkturtheorie, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Alfred Amonn, Bern 1953.
- Prosperität und Depression, 2. deutsche Auflage, Zürich/Tübingen 1955.
- L. A. Hahn*, Wirtschaftswissenschaft des gesunden Menschenverstandes, Frankfurt am Main 1954.
- A. H. Hansen*, Fiscal Policy and Business Cycles, New York 1941.
- Monetary Theory and Fiscal Policy, New York 1949.
- A Guide to Keynes, New York 1953.
- A. H. Hansen and H. S. Perloff*, State and Local Finance in the National Economy, New York 1949.
- C. O. Hardy*, Fiscal Operations as Instruments of Economic Stabilization, American Economic Review, Suppl. 38, 1948.
- R. F. Harrod*, Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 3. Auflage, Bern 1948.
- F. A. Hayek*, Prices and Production, London 1941.
- J. R. Hicks*, Mr. Keynes and the «Classics»; a suggested interpretation, Econometrica Nr. 5, 1937.
- A Contribution to the Theory of the Trade Cycle, Oxford 1951.
- B. Higgins*, Problems of Planning Public Works, in: Postwar Economic Problems, edited by Seymour E. Harris, New York 1943.
- Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen, New York 1948.
- Income Stabilization for a Developing Democracy, edited by Max F. Millikan, New Haven 1953.
- W. Isard and G. Freutel*, Regional and National Product Projections and their Interpretation, in: Long-Range Economic Projections, Studies in Income and Wealth, Vol. 16, Princeton 1954.
- R. F. Kahn*, The Relation of Home Investment to Unemployment, Economic Journal, Juni 1931.
- N. Kaldor*, Mr. Hicks and the Trade Cycle, Economic Journal, Dezember 1951.
- J. M. Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, deutsche Ausgabe, Berlin 1952.
- L. R. Klein*, The Keynesian Revolution, London 1950.
- The Empirical Foundations of Keynesian Economics, in: Post-Keynesian Economics, edited by Kenneth K. Kurihara, London 1955.

- O. Lange*, The Rate of Interest and the Optimum Propensity to Consume, in: Readings in Business Cycle Theory.
- Ch. La Roche*, Beschäftigungspolitik in der Demokratie, Zürich 1947.
- Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, Bern 1947.
  - Empirische Konsum- und Sparfunktionen, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1950, p. 207 ff.
- W. Leontief*, Keynes' General Theory and the Classicists, in: The New Economics.
- A. P. Lerner*, The Economics of Employment, New York 1951.
- The Burden of the National Debt, in: Income, Employment and Public Policy.
- W. A. Lewis*, Economic Survey 1919–1939, 3. Auflage, London 1953.
- E. Lindahl*, Studies in the Theory of Money and Capital, London 1939.
- F. Machlup*, International Trade and the National Income Multiplier, Philadelphia 1943.
- Period Analysis and Multiplier Theory, in: Readings in Business Cycle Theory.
- K. Mellerowicz*, Kosten und Kostenrechnung, Bd. I, Berlin 1951.
- L. A. Metzler*, Three Lags in The Circular Flow of Income, in: Income, Employment and Public Policy.
- F. Modigliani*, Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money, in: Readings in Monetary Theory.
- Ph. Neff*, Interregional Cyclical Differentials; Causes, Measurement, and Significance, American Economic Review, Mai 1949.
- H. Neisser*, Realism and Speculation in Employment Programs, in: Planning and Paying for Full Employment, edited by A. P. Lerner and F. D. Graham, Philadelphia 1946.
- F. Neumark*, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947.
- The New Economics; Keynes' Influence on Theory and Public Policy, edited by Seymour E. Harris, New York 1947.
- R. Nurkse*, Domestic and International Equilibrium, in: The New Economics.
- B. Ohlin*, The Problem of Employment Stabilization, New York 1949.
- Interregional and International Trade, Cambridge, Mass. 1933.
- D. Patinkin*, Price Flexibility and Full Employment, in: Readings in Monetary Theory.
- H. S. Perloff*, Fiscal Policy at the State and Local Levels, in: Postwar Economic Problems, edited by S. E. Harris, New York/London 1943.
- A. W. Phillips*, Mechanical Models in Economic Dynamics, *Economica*, August 1950.
- A. C. Pigou*, Theory of Unemployment, London 1933.
- Employment and Equilibrium, 2. Auflage, London 1952.
  - The Classical Stationary State, *Economic Journal* 1943, p. 343 ff.
- Readings in Business Cycle Theory, Philadelphia 1944.
- Readings in Monetary Theory, London 1952.
- J. Robinson*, Essays in the Theory of Employment, London 1937.
- R. Ruggles*, Volkseinkommen und volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Wien/Stuttgart 1952.
- E. Salin*, Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, Gutachten, publiziert als Anhang im Ratschlag der Regierung, Nr. 3579 (1936).
- Artikel «Gesamtarbeitsverträge», im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Band I, Bern 1939.
  - Artikel «Submissionswesen», im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Band II, Bern 1939.
  - Der genossenschaftliche Gedanke und die Gesamtarbeitsverträge, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1943, p. 146.
  - Der Gesamtarbeitsvertrag im Wandel der Wirtschaftsordnung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1943, p. 455.
  - Einleitung zu: Vollbeschäftigung, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik; Statistisches Institut der Universität Oxford, Bern 1946.
  - Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, Bern 1951.
- E. Salin und L. Burckhardt*, Artikel «Gesamtarbeitsvertrag», im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Band I, Bern 1955.

- E. Salin*, Die Stellung des baselstädtischen Gewerbes im Rahmen der Gesamtwirtschaft, in: Basel und sein Gewerbe, Festgabe Gustav Bohny, Basel 1955.
- P. A. Samuelson*, The Simple Mathematics of Income Determination, in: Income, Employment and Public Policy.
- Economics, an Introductory Analysis, 2. Auflage, New York 1951.
- E. Schneider*, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil I–III, 3. bzw. 5. Auflage, Tübingen 1955.
- J. A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950.
- C. S. Shoup*, Taxation and Fiscal Policy, in: Income Stabilization for a Developing Democracy.
- A. Smithies*, The American Economy in the Thirties, in: Readings in Business Cycle and National Income, edited by Alvin H. Hansen and R. V. Clemence, London 1953.
- H. M. Somers*, The Multiplier in a Tri-Fiscal Economy, Quarterly Journal of Economics, Mai 1949.
- A. Spiethoff*, Die wirtschaftlichen Wechsellagen, Tübingen/Zürich 1952.
- I. Suennilson*, Growth and Stagnation in the European Economy, United Nations (ECE), Genf 1954.
- J. Tinbergen*, The Significance of Keynes' Theories from the Econometric Point of View, in: The New Economics.
- Einführung in die Ökonometrie, Zürich 1952.
- J. Tobin*, Money Wage Rates and Employment, in: The New Economics.
- R. Turvey*, Some Notes on Multiplier Theory, American Economic Review, Juni 1953.
- R. Vining*, Location of Industry and Regional Patterns of Business-Cycle Behavior, Econometrica, Januar 1946.
- The Region as a Concept in Business-Cycle Analysis, Econometrica Juli 1946.
- The Region as an Economic Entity and Certain Variations to be Observed in the Study of Systems of Regions, American Economic Review, Mai 1949.
- J. H. Williams*, Deficit Spending, in: Readings in Business Cycle Theory.

#### *Historische und statistische Quellen*

- R. Baumgartner*, Die wirtschaftliche Bedeutung der chemischen Industrie in Basel, Basel 1947.
- Chr. Bollinger*, Der Arbeitsrapp und seine Auswirkungen auf die Gesamtarbeitsverträge und das Submissionswesen, Separatabdruck aus der «Arbeiter-Zeitung», Basel 1937.
- L. Burckhardt*, Der Ausbau der Basler Gesamtarbeitsverträge seit der Schaffung des Arbeitsrappens in den Jahren 1936–1946, Basel 1952.
- A. Frey*, Gewerbeverband und Gewerbepolitik im Kanton Basel-Stadt seit 1918, Bern 1949.
- W. Haitz*, Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt, Basel 1950.
- F. Kneschaurek*, Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich/St. Gallen 1952.
- W. Mangold*, Die Entstehung und Entwicklung der Basler Exportindustrien mit besonderer Berücksichtigung ihres Standorts, Basel 1935.
- T. Meier*, Das Handwerk im Kanton Basel-Landschaft, Basel 1950.
- E. Saner*, Der schweizerische Maschinenexport von 1930 bis 1945, Freiburg (Schweiz), 1949.
- E. Schwarb*, Moderne Lohnpolitik, Bern 1948.
- Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit, Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Zürich 1942.
- Der Basler Arbeitsrapp, Vorläufiger Bericht über die Tätigkeit des Arbeitsrappens 1936 bis 1945 unter Berücksichtigung wichtiger Beschlüsse des ersten Halbjahres 1946 erstattet vom Arbeitsbeschaffungsrat.
- Basler Gesetzessammlung.
- Basler Staatsrechnungen.
- Das schaffende Basel, herausgegeben von der Basler Handelskammer, Basel 1943.
- Basel und sein Gewerbe, Festgabe Gustav Bohny, Basel 1955.
- Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 9, Bern 1941, und Heft 20, Bern 1948.

Ergänzungsbotschaft des Bundesrates vom 7. April 1936 betr. wirtschaftliche Notmaßnahmen.  
Mitteilungsblätter des Delegierten für Arbeitsbeschaffung.  
Departmental Merchandising and Operating Results of Department Stores and Specialty Stores, 1948 Edition, National Retail Dry Goods Association, New York.  
Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, 2 Bände, Bern 1939 und Bern 1955.  
OEEC, The Textile Industry in Europe, Paris 1955.  
Ratschläge und Berichte des Basler Regierungsrates.  
Jahresberichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt.  
Schweizerische Finanzjahrbücher.  
Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik.  
Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt.  
Statistische Jahrbücher der Schweiz.  
United Nations, Statistical Yearbooks.  
— Statistics of National Income and Expenditure, New York 1953.  
«Die Volkswirtschaft».  
Basler Nachrichten.  
National-Zeitung.  
Neue Zürcher Zeitung.

---

### *Lebenslauf*

Am 27. August 1930 wurde ich, Jacques Stohler, von MuttENZ, als Sohn des Friedrich Stohler, SBB-Beamter in MuttENZ, und der Amabile, geborene Prati, in Basel geboren. Nach dem Besuch der Primar- und Sekundarschulen in MuttENZ trat ich 1945 in das Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium Basel ein, wo ich 1950 die Maturität bestand. Das erste Semester meines wirtschaftswissenschaftlichen Studiums absolvierte ich im Sommer 1950 an der Universität Genf; daneben besuchte ich Vorlesungen am Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales. Im Herbst 1950 immatrikulierte ich mich an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel. Von Oktober 1953 bis März 1954 besuchte ich Vorlesungen und Seminare an der London School of Economics and Political Science. Mein Supervisor war Dr. A. W. H. Phillips. Im Frühjahr 1954 kehrte ich an die Universität Basel zurück. Am 31. Juli 1956 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.

Ich besuchte Vorlesungen und Seminare der folgenden Herren Professoren und Dozenten: Babel, Brogle, Day, Furlan, Gürtler, Imboden, Knox, Lanner, Lewald, L'Huillier, (Mrs.) Makower, Meade, Morton, Neumark, Niehans, Paish, Peacock, Phillips, Rappard, Robbins, Röpke, Ruck, Salin, Simonius, Staehelin, Stonier, Turvey, Wagner, Walsh.



